

**LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO
CON AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE
LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ESPAÑA
DEMOCRÁTICA**

Tesis Doctoral presentada por María Muñiz de Urquiza

Director: Dr. D. Roberto Mesa Garrido

Departamento de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
Universidad Complutense de Madrid

A mi familia.
A Pedro Antonio Martinez Lillo.
En recuerdo de Luis Losada Espinosa.

ÍNDICE

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO CON AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

I. Capítulo introductorio	1
I.1. Justificación del tema	1
I.2. Metodología e hipótesis de trabajo	11
I.3. Plan de la obra	22
Notas al Capítulo I	27
II. Teoría y práctica de la cooperación para el desarrollo: actores e instituciones	29
II.1. Los actores de la cooperación internacional para el desarrollo	31
II.2. Objetivo de la cooperación internacional para el desarrollo	34
II.2.1. Concepto de desarrollo. Su evolución en el marco de Naciones Unidas	39
II.3. Trato preferencial al subdesarrollo: fundamento de la cooperación internacional para el desarrollo	50
II.4. Instrumentos de la cooperación internacional para el desarrollo	57
II.5. Cooperación, ayuda, asistencia o transferencias	67
II.6. Sobre la existencia de un deber de cooperar para el desarrollo	73
II.7. Otras precisiones terminológicas	82
Notas al Capítulo II	86
III. La introducción de la cooperación para el desarrollo en la política exterior democrática	106
III.1. Introducción	106
III.2. Caracterización de la política exterior española respecto a América Latina	117

III.2.1. La Comunidad Iberoamericana de Naciones	117
III.2.2. El apoyo a los procesos de democratización y pacificación	143
III.3. Antecedentes de la cooperación española para el desarrollo	153
Notas al Capítulo III	167
IV. Articulación de los instrumentos de la cooperación para el desarrollo en la política exterior democrática	199
IV.1. La asistencia financiera bilateral a través de los créditos FAD y la asistencia financiera multilateral del Fondo Quinto Centenario	202
IV.2. La cooperación financiera a través de la gestión de la deuda externa de los países latinoamericanos	209
IV.3. La cofinanciación de la cooperación no gubernamental para el desarrollo	213
IV.4. La cooperación financiera con América Latina a través de las contribuciones a la Comunidad Europea	229
IV.5. La asistencia técnica con América Latina en la cooperación española para el desarrollo	244
IV.5.1. La cooperación científica	251
1. Distribución de la cooperación por países	254
2. La cooperación técnica en el sector socio- laboral	261
1. Distribución por países de la cooperación en el sector socio- laboral	263
3. La cooperación en el sector de la agricultura, pesca y ganadería	276
1. Distribución por países de la cooperación en el sector de la agricultura, la pesca y la ganadería	263
4. La cooperación técnica en el sector de la educación	286
1. Distribución por países de la cooperación en el sector de la educación	288
5. Otros sectores en los que se realiza la cooperación técnica	293
IV.6. La ayuda alimentaria	302

Notas al Capítulo IV	307
V. El planteamiento político y la organización administrativa de la cooperación española para el desarrollo	357
V.1. El planteamiento político: de la moción del Senado al Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso	357
V.2. La organización administrativa de la política de cooperación para el desarrollo	383
V.2.1. La organización administrativa de la cooperación para el desarrollo en Italia, Francia y Alemania	397
V.2.2. La organización administrativa de la cooperación en el caso de los países nórdicos	407
V.3. El personal cooperante	410
Notas al Capítulo V	425
VI. La cooperación para el desarrollo descentralizada: las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales	440
VI.1. Introducción	440
VI.2. Las Comunidades Autónomas	445
VI.2.1. La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Autónoma del País Vasco	447
1. La organización administrativa	455
VI.2.2. La cooperación para el desarrollo de la Generalitat Valenciana	457
VI.3. La cooperación para el desarrollo de las Corporaciones Locales	467
Notas al Capítulo VI	475
VII. Conclusiones	483

VIII. Bibliografía	491
VIII.1. Bibliografía general	494
VIII.2. Relaciones Internacionales: teoría	498
VIII.3. Derecho Internacional	501
VIII.10.1. Derecho internacional al/del desarrollo	503
VIII.4. Desarrollo y subdesarrollo, relaciones Norte-Sur y Nuevo Orden Económico Internacional	509
VIII.5. Desarrollo y subdesarrollo: América Latina	519
VIII.6. Cooperación internacional para el desarrollo	528
VIII.7. Políticas de cooperación internacional para el desarrollo	535
VIII.8. Comunidad Europea: cooperación para el desarrollo y relaciones con América Latina	542
VIII.9. Organizaciones No Gubernamentales	546
VIII.10. España	548
VIII.10.1. Marco jurídico de la política exterior	548
VIII.10.2. Política exterior	550
VIII.10.3. Relaciones con América Latina y cooperación para el desarrollo	555

I. Capítulo introductorio: justificación del tema, metodología e hipótesis de trabajo, plan de la obra

I.1. Justificación del tema

La cooperación internacional para el desarrollo es un fenómeno relativamente nuevo, una exigencia surgida al hilo de la evolución de la Sociedad Internacional contemporánea que se construye a partir del fin de la II Guerra Mundial con una doble perspectiva: el objetivo político prioritario del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el establecimiento de un orden económico de carácter liberal. No se percibe, por tanto, en un principio, como una necesidad derivada de la idea de progreso en tanto que objetivo autónomo de la nueva Sociedad Internacional sino como un elemento más, entre otros, susceptible de contribuir al establecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se sitúa, sin embargo, en primer término como rasgo definitorio del esquema actual de relaciones internacionales ante la constatación -a partir de los años 60 cuando se produce el proceso de descolonización- de la existencia del subdesarrollo como problema global y factor de conflicto capaz de poner en peligro esa estructura económica y política instaurada originariamente.

La cooperación para el desarrollo se concibe entonces como la fórmula más adecuada dentro de la coherencia del sistema establecido, para conjurar los efectos del subdesarrollo. Frente a propuestas radicales que propugnan la modificación estructural de ese esquema liberal de relaciones económicas internacionales con el fin de anular las causas primeras del subdesarrollo, la cooperación es la solución que ofrece el mismo sistema, precisamente el que reproduce el subdesarrollo, para paliar sus efectos.

Se trata, por tanto, de una opción conservadora que, no obstante, contiene un elemento importante de solidaridad incorporado a las relaciones internacionales tradicionalmente concebidas como relaciones de poder, que se traduce en la adopción de medidas correctoras de las desigualdades derivadas del funcionamiento normal del sistema económico, a través de la concesión de un trato preferencial a los Estados más desfavorecidos. Al margen del éxito final de la cooperación internacional para el desarrollo, este componente de solidaridad, fundado en la interdependencia y por el que se conjugan intereses contrarios para la consecución de uno común, el desarrollo, es una novedad que incide en la progresiva evolución de la sociedad internacional hacia la condición de comunidad. Es cierto que también se puede hacer una interpretación del fenómeno según la cual la cooperación no es más que una forma de mantener a los países en desarrollo en la situación mínima por encima del límite de ruptura, en un proceso de retroalimentación de un sistema que en sí mismo es perverso para el desarrollo, puesto que lo genera. Aunque así fuera, las

consecuencias que se han derivado de la cooperación para el desarrollo ya han desbordado esa perspectiva. La idea de reciprocidad incluso a partir de un trato preferencial, la obtención de beneficios a cambio de la concesión de ayuda, podría ser igualmente el argumento sobre el que se sostiene la cooperación en lugar de la de solidaridad. La interdependencia en tanto que motor de la cooperación no sólo no es incompatible con "la adscripción al interés de otros", sino que incluso el hecho solidario consiste en identificar como beneficio propio el interés, es decir, el desarrollo, de otros. Eso sin contar los numerosos casos particulares en los que ni siquiera se parte de una situación de interdependencia. Hay que tener además en cuenta que en la actuación de los Estados interviene un factor de legitimidad que a menudo se obvia, sobre todo cuando se hace referencia a la política exterior partiendo de una perspectiva realista⁽¹⁾. Los Estados difícilmente pueden sostener de manera continuada políticas contrarias a los principios que propugnan en función exclusivamente del interés nacional -ni se podría atender al interés nacional sin principios que lo legitimaran- y especialmente en este caso concreto de la cooperación para el desarrollo, que refleja una concepción determinada de la Sociedad y las relaciones internacionales.

La cooperación internacional para el desarrollo ha propiciado, por otra parte, el incremento de la relaciones transnacionales como cauce de participación en las relaciones internacionales tradicionales de nuevos actores, principalmente las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD),

complejizándose y, como dice el profesor Truyol, democratizándose, la *Sociedad Internacional* reservada hasta entonces casi exclusivamente a la actuación de los Estados y las organizaciones intergubernamentales. Por medio de las ONGD, los particulares intervienen guiados por razones humanitarias e ideológicas, de forma creciente, en las relaciones internacionales; al mismo tiempo los Estados canalizan parte de su política de cooperación a través de las ONG delegando parcialmente ese componente de su política exterior en este tipo de asociaciones y, consecuentemente, diversificando una actividad paradigmática de la soberanía estatal.

Ademas, la incorporación de los nuevos Estados surgidos de la descolonización a la Sociedad Internacional y la participación en todo su sistema institucional, ha supuesto la creación de organizaciones específicamente dedicadas al desarrollo y la instrumentalización de las preexistentes en función del desarrollo en la medida en que éstas reflejan la coyuntura internacional.

Todo ello ha introducido nuevas perspectivas en los estudios de derecho internacional y, sobre todo, de relaciones internacionales. El derecho internacional del desarrollo, el derecho internacional económico, la articulación de los derechos humanos de tercera generación en el sistema de protección internacional de los derechos humanos, y los debates sobre conceptos ya asentados como el alcance de la igualdad jurídica de los Estados o la soberanía sobre sus recursos, por una parte, y la dinámica de las relaciones Norte-Sur en

todas sus facetas, el papel de los nuevos actores, la progresiva complejidad de los conceptos de desarrollo y cooperación, y el globalismo como único paradigma desde el que aproximarse, a partir de estas realidades, al estudio de las relaciones internacionales, por otra, son sólo algunos ejemplos de las transformaciones que se vienen produciendo en la Sociedad Internacional y cuya comprensión requiere la elaboración de estudios de carácter científico.

En el caso de éste que nos ocupa, *La cooperación para el desarrollo con América Latina en el marco de la política exterior de la España democrática*, al interés genérico que en el plano de las relaciones internacionales, por las razones señaladas, se desprende de los análisis sobre la cooperación internacional para el desarrollo, hay que añadir la importancia específica que adquieren en relación con la política exterior española. En primer lugar la novedad que supone para ésta la introducción de una faceta de cooperación para el desarrollo, ligada a la instauración de un sistema democrático y, por tanto, de una política exterior acorde. La percepción defensiva por parte del régimen de Franco de la sociedad y las relaciones internacionales, la situación precaria de la España franquista en el sistema occidental que indujo al diseño de políticas de sustitución hacia el Tercer Mundo, así como el enfoque ideológicamente agresivo en unas ocasiones y económicamente expansivo en otras de esta orientación exterior, imposibilitaron la concepción y ejecución de una política de cooperación para el desarrollo que,

por definición, requiere una aproximación solidaria a la realidad del subdesarrollo, un margen de autonomía en la capacidad de actuación exterior. una participación activa en los mecanismos internacionales institucionalizados de cooperación para el desarrollo, así como una coyuntura económica y un nivel científico y técnico que permita desviar recursos y conocimientos para el desarrollo. Tales circunstancias sólo se dan conjuntamente a partir de la instauración en España del actual sistema democrático. En definitiva, la cooperación para el desarrollo constituye uno de los rasgos característicos que distingue la democratización de la política exterior española.

Con la elección de América Latina como región receptora con carácter prioritario de la política española de cooperación para el desarrollo, se conjuga la continuidad de política exterior, al menos en lo que se refiere a su proyección geográfica, con el cambio democrático a través de la introducción de este aspecto novedoso de la cooperación. América Latina fue destinatario principal del discurso exterior franquista y se mantiene en la democracia como orientación fundamental de la política exterior polarizando un mensaje típicamente democrático.

En segundo lugar, no se oculta la importancia del estudio sectorial de la política exterior democrática, teniendo en cuenta que aún no puede ser objeto de análisis de carácter histórico y que éstos suelen limitarse a estudios basados en los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores y en la

correspondencia diplomática, con importantes carencias desde la perspectiva de las relaciones internacionales. Aun siendo importantes las aportaciones de otras disciplinas, la política exterior de los Estados es un objeto de conocimiento propio de la disciplina de las Relaciones Internacionales, la única desde la que es posible acceder a un conocimiento global y coherente de la política exterior, que no se puede entender correctamente si no se inserta en el entorno internacional y se relaciona con la coyuntura interna.

Por último el tema de investigación elegido conlleva una parte sustancial de análisis teórico y otra importante de proyección práctica. La denuncia de las torres de marfil en que se mueven los universitarios e intelectuales por la inutilidad que en muchas ocasiones tienen los estudios científicos para su aplicación en el terreno de la práctica, en este caso política, se subsana en los supuestos en los que la urgencia de la realidad une ambos terrenos. La exigencia de diseñar una política de cooperación para el desarrollo sobre unas bases coherentes, a partir de la ubicación de un país en la posición internacional que le corresponde y de la necesidad de adaptar la política exterior a la situación interna, requiere la elaboración de estudios de carácter científico que de hecho tienen aplicabilidad inmediata. Así, esa distinción entre la teoría que "debe explicar por qué las cosas ocurren de una determinada forma" y la práctica o el mundo real que "es simplemente cómo se están haciendo las cosas"⁽²⁾ no es siempre correcta, o no debería serlo, sino que la teoría puede ser científicamente apriorística y explicar no sólo el por qué de las cosas sino

definir cómo podrían desarrollarse. Eso es lo que pretendemos con este trabajo, que intenta, además de responder al interés científico señalado dentro del campo de las relaciones internacionales y concretamente de los estudios sobre política exterior, hacer alguna aportación a la necesidad de la Administración española de perfeccionar una política de cooperación para el desarrollo de la que no existen antecedentes.

Con tales objetivos hemos abordado esta investigación que se enmarca en la disciplina de las Relaciones Internacionales -entendida como el "conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre éstos y los Estados"⁽³⁾- y, dentro de ella, centrándonos en el aspecto concreto de la política exterior que se refiere a la cooperación internacional para el desarrollo; a su vez, entendemos que ésta es el instrumento de la política exterior por medio del cual los Estados establecen unas relaciones de carácter preferencial con aquellos otros que se encuentran sumidos en una situación de subdesarrollo, con el fin de contribuir a su superación.

En la figura de la cooperación internacional para el desarrollo se sintetiza el carácter global de las relaciones internacionales tanto en lo que se refiere a los actores que participan como a los contenidos de las relaciones que

se establecen. Participan los Estados en todas las posibilidades que ofrece su capacidad de actuación en la Sociedad Internacional: bilateral y multilateralmente, de forma directa y a través de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales; igualmente participan las organizaciones intergubernamentales en dos sentidos, en la práctica de la cooperación y en la reflexión teórica en torno a ella, que ha dado lugar a una constante labor de delimitación conceptual pareja a la evolución de la misma Sociedad Internacional y de las relaciones que en ella se producen, de forma que el concepto de desarrollo se ha ido enriqueciendo desde que se identificaba con el crecimiento económico hasta la reciente introducción de los factores humano, medioambiental, generacional, etc. El significado y las formas de la cooperación también se han ampliado hasta incluir la noción de interdependencia y abarcar campos muy diversos: de la cooperación humanitaria a la financiera, la transferencia de tecnología y de conocimientos, etc. Los particulares contribuyen al proceso fundamentalmente a través de las ONG, pero a su vez éstas pueden actuar de forma coordinada con los Estados y las organizaciones intergubernamentales, por medio de la canalización de fondos estatales en el primer caso y la función consultiva y la ejecución de proyectos de desarrollo auspiciados por organizaciones internacionales, en el segundo. Al tratarse de una dinámica ineludible impuesta, como decíamos, por la realidad del subdesarrollo y la opción de la integración y no de la ruptura, para lo que se han movilizad o esfuerzos y argumentos legales e ideológicos, también el resto de los actores internacionales como las empresas transnacionales, los

movimientos religiosos o los partidos políticos organizados en el plano internacional, están de una u otra forma involucrados en el proceso.

I.2. Metodología e hipótesis de trabajo

Hemos dicho que la cooperación para el desarrollo es un fenómeno nuevo que, junto a otros a partir de la II Guerra Mundial, ha modificado la Sociedad Internacional contemporánea y que, en tanto que factor de cambio, requiere la definición científica, la determinación de un paradigma o de un marco teórico conceptual desde el que abordemos su estudio, sea distinto del que ha servido tradicionalmente para explicar la realidad internacional. Adelantamos que las características objetivas del fenómeno internacional de la cooperación para el desarrollo sólo permiten una aproximación desde el paradigma globalista o de la interdependencia⁽⁴⁾.

La cooperación para el desarrollo es el fruto de un proceso contradictorio: la solución conciliatoria e integradora ante una situación de conflicto que cuestiona la validez de las bases sobre las que se articulan las relaciones internacionales, surgida de la flagrante desigualdad de unos Estados respecto a otros. El hecho cooperativo y los rasgos concretos a los que nos hemos referido -la participación de actores diferentes a los Estados, el factor solidario, la idea de interdependencia...- frente a las posibilidades bien de ruptura, bien de mantenimiento, por la fuerza del poder, de la tensión, impiden la adopción del paradigma estructuralista desde el marco teórico de la dependencia y del paradigma tradicional desde una concepción realista de las relaciones internacionales respectivamente.

El paradigma estructuralista sólo concibe la modificación de las relaciones de dominación y explotación, de dependencia, en que se supone que se basan las relaciones Norte-Sur, si se produce una ruptura del mismo sistema de relaciones económicas internacionales; los actores transnacionales que participan en las relaciones internacionales inciden en la situación de conflicto trasladando a la esfera internacional la lucha de clases. Desde esta perspectiva se desvirtúa el concepto de cooperación para el desarrollo que se entendería no como un medio para alcanzar el objetivo del desarrollo ante la situación conflictiva del subdesarrollo, sino como un mecanismo más de explotación para acentuar los lazos de dependencia que rigen las relaciones económicas internacionales. La lectura pesimista de la dependencia distorsiona la realidad surgida de la cooperación y la misma esencia conceptual de ésta; pero además su estudio desde esta perspectiva unidimensional no conduce a más conclusión que la misma premisa de la que se parte: la necesidad de modificar estructuralmente el planteamiento de las relaciones económicas internacionales en una dirección, que también puede ser válida pero voluntarista y, a la vista de la trayectoria de los hechos, inútil. Y como es sabido, los esfuerzos inútiles conducen a la melancolía.

En cuanto al paradigma realista, precisamente sus insuficiencias para abordar el estudio de los cambios introducidos en la **Sociedad Internacional** contemporánea, de los que es un símbolo la cooperación para el desarrollo, han inducido la búsqueda de un nuevo paradigma. La separación estricta entre las

políticas nacional e internacional, el protagonismo exclusivo de los Estados en el ámbito internacional y las relaciones conflictivas de éstos en la lucha por el poder, son premisas que no sirven para estudiar la transnacionalización de las relaciones internacionales, las razones de índole humanitaria y la actuación en función de objetivos distintos de los del poder y la seguridad, aunque el concepto de poder ya no se circunscribe al de poder militar sino, y esto podría introducir matices en la incompatibilidad del paradigma realista con la cooperación, que abarca la capacidad de penetración económica, el control de la tecnología y los conocimientos, etc.

Ya que éste es un estudio de relaciones internacionales y, por tanto, hay que hacerlo, optamos por el paradigma de la interdependencia "que privilegia las relaciones de cooperación y la idea de comunidad de intereses, tendiendo a ignorar o encubrir las dimensiones conflictivas de las relaciones internacionales o transnacionales y las profundas diferencias económicas, sociales y culturales que caracterizan el sistema internacional"⁽⁵¹⁾. Precisamente en eso consiste la cooperación para el desarrollo, en la conciliación de intereses para superar la situación inicial de conflicto; sin embargo sería ingenuo pretender que se trata de un modelo ideal consensuado entre las partes implicadas. La desigualdad que se encuentra en el origen de la situación de conflicto implica una posición precaria de los Estados en desarrollo tanto desde la cooperación, si se trata de negociar su inserción en el circuito liberal de relaciones económica internacionales, como si pretendieran su modificación. Es

decir que la interdependencia que se supone y que no existe en todos los casos. sino que en muchos es simplemente dependencia, es profundamente asimétrica en perjuicio de los Estados en desarrollo y la cooperación viene impuesta por los Estados desarrollados como la única solución aceptable dentro de la coherencia de sus intereses que son coincidentes, en este supuesto, con los de los primeros.

No obstante, el paradigma globalista es la forma más apropiada de aproximarse al panorama de las relaciones internacionales contemporáneas, y concretamente a la cooperación para el desarrollo, porque al menos toma en consideración todos los elementos que las constituyen desde un espíritu constructivo que, en principio, presupone que los estudios que se realizan tienen sentido. Más que de una convicción ideológica personal, la elección del paradigma de la interdependencia procede de la consideración de su adecuación a la realidad que se estudia.

En lo que se refiere a la metodología, no vamos a atenernos a los esquemas preestablecidos para las Ciencias Sociales, de las que forman parte las Relaciones Internacionales, nada más que en la medida en que sean útiles para nuestro estudio. A menudo el afán de cientificidad que se traduce en la observación rigurosa de unas pautas metodológicas, convierte en un obstáculo insalvable lo que debería ser un instrumento al servicio del investigador. Las secuencias lógicas en que consisten los tradicionales métodos inductivo y

deductivo no sirven cuando los factores con que se formulan las premisas pueden ser muchos -y lo son si, como hemos hecho al elegir el paradigma globalista, partimos de la consideración de una Sociedad Internacional global llena de interacciones e interdependencias- y aleatorios y, por tanto, no universalizables categóricamente a no ser que previamente se haya realizado una recopilación ingente de datos, a lo que no aspiramos. El profesor Atienza sugiere, es cierto que para el estudio de la argumentación jurídica y no para las relaciones internacionales, un método "abductivo" que, manteniendo un razonamiento coherente, permite un salto en la argumentación estrictamente lógica de premisas y consecuentes⁽⁶⁾. Nos acogemos a esta posibilidad en nuestra pretensión de explicar un proceso, el de la introducción de la cooperación para el desarrollo en la política exterior española a partir de la instauración de la democracia, más que de establecer hechos sometidos a leyes inmutables o derivados de ellas.

Partiendo de ese paradigma y dentro de esta cierta flexibilidad de planteamiento, el método concreto más apropiado para nuestro estudio es el *sociológico-histórico comparativo*⁽⁷⁾. El recurso a la sociología es inevitable en la medida que se pretende estudiar la **realidad de un hecho social** en el ámbito internacional, o un aspecto particular de las relaciones internacionales aunque, como hemos dicho, tiene un campo muy amplio de ellas, que abarca aquéllas que se establecen entre los distintos actores que conforman la Sociedad

Internacional con el objetivo del desarrollo y a través del mecanismo de la cooperación. El aspecto histórico es fundamental para situar el fenómeno en las coordenadas adecuadas, sobre todo teniendo en cuenta que nos hallamos en un escenario cambiante no sólo por la permanente evolución de los acontecimientos, sino en ocasiones, y ahora estamos en una de ellas, estructuralmente variable. El método comparado proporciona al estudio puntos de referencia necesarios para el sostenimiento de la argumentación.

Por último quisiéramos que de la investigación se desprendiera "una perspectiva crítica, como un medio eficaz para contribuir a un mejor entendimiento de las relaciones humanas...un contenido superior del resultado obtenido"⁽⁸⁾. Es decir que además de la vocación de aplicación práctica y de explicación teórica que apuntábamos como objetivos en las primeras páginas, aspiramos a contribuir, desde la crítica razonada, a la modificación de la realidad que estudiamos.

Iniciamos nuestra investigación partiendo de las siguientes hipótesis de trabajo: la cooperación para el desarrollo es un factor de cambio en la política exterior española a partir de la instauración de la democracia. Trataremos de demostrar que el régimen de Franco era, por razones de índole interna, por la concepción que tenía de la Sociedad Internacional y por su posición en ésta, incompatible con la elaboración y ejecución de una política de cooperación para el desarrollo. En segundo lugar, y directamente relacionado

con lo anterior, que la cooperación española es una exigencia de las relaciones internacionales contemporáneas en su vertiente Norte-Sur y, consecuentemente, un requisito para la incorporación activa de España en lugar que le corresponde como potencia media, al sistema de relaciones internacionales.

En tercer lugar, la actual política de cooperación española no está perfectamente configurada. Por una parte, ni el marco jurídico general constitucional que atribuye al Estado en exclusiva la competencia en materia de política exterior, soluciona la cuestión de la cooperación descentralizada, tanto la que realizan las Comunidades Autónomas como las corporaciones locales, si entendemos la cooperación como un aspecto de la política exterior, ni el aparato legislativo elaborado hasta el momento es suficiente: no existe aún una ley de cooperación ni un estatuto del cooperante. Por otra, la precipitación con que se está produciendo la incorporación de España al sistema de relaciones internacionales conlleva un desajuste entre la política real de cooperación para el desarrollo y las expectativas que hacen suponer no sólo el discurso político, sino también la integración efectiva de España en la Comunidad Europea y en los organismos internacionales de donantes de cooperación, especialmente el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. No sirva de argumento esta todavía incompleta configuración de la política de cooperación para el desarrollo para justificar los errores que pudieran estarse cometiendo, sino que éstos, si existieran -y trataremos de dilucidarlo a lo largo del trabajo- procederían del mismo modelo elegido para desarrollar tal política, de forma

que serían inevitables aún cuando ésta estuviera totalmente estructurada.

Por último, la ambigüedad de la posición española respecto al llamado Tercer Mundo va a determinar la elección de un modelo y una filosofía de la cooperación para el desarrollo confusos. No se trata de una potencia colonial reciente y las relaciones "especiales" con América Latina no son equivalentes a las que mantienen Francia o Inglaterra con sus antiguas colonias, de mayor dependencia económica y política, al tiempo que América Latina no forma parte estrictamente -al menos en su totalidad- del Tercer Mundo y sus países han estado tradicionalmente sometidos a esas relaciones de dependencia respecto a los Estados Unidos, de los que a su vez España es un aliado desigual. En América Latina, además, surgieron nuevas teorías y modelos de desarrollo, como la de la dependencia o la sustitución de importaciones, que han influido en la aceptación de la doctrina occidental de la cooperación para el desarrollo. La integración tardía de España en la CE, asumiendo el acervo comunitario que en materia de cooperación tiene en cuenta de manera muy secundaria a América Latina, ha obligado a España a participar en sus mecanismos de cooperación para el desarrollo centrados en los países ACP, con la única posibilidad de tratar de reorientar hacia aquella región la política comunitaria de cooperación.

La filosofía española de la prioridad de la cooperación para el desarrollo respecto a América Latina ha tenido que plantearse, además de los

términos generales de la solidaridad y la interdependencia hacia el mundo en desarrollo, a *partir de unas relaciones históricas de carácter cultural* sobre las que se trata de establecer intereses comunes de otra índole con todas las dificultades que se derivan para ello de las circunstancias señaladas determinantes de la situación internacional tanto de América Latina como de España.

El esquema organizativo es intermedio entre el de los países que, como Francia, realizan una política de cooperación centralizada y el de aquéllos que cuentan con un organismo específico relativamente desvinculado del Ministerio de Asuntos Exteriores, como los países nórdicos cuyas agencias de cooperación establecen las directrices de la política que realizan al margen de los intereses directos de la política exterior gubernamental. En efecto, en España se ha creado una Agencia de Cooperación Internacional (AECI) dependiente orgánica y políticamente del Ministerio de Asuntos Exteriores de forma que la política de cooperación española para el desarrollo está determinada por el Gobierno y a las razones de carácter humanitario que rigen en otros países se sobreponen las de Estado, ya sean de índole fundamentalmente estratégica y de seguridad, en el caso del Magreb, políticas, en el de América Latina, o económicas y comerciales en el de otros países que se benefician de los créditos concesionales españoles sin formar parte de las áreas geográficas prioritarias de nuestra cooperación.

La bibliografía y documentación utilizadas pueden clasificarse en un orden temático: manuales generales de teoría de las relaciones internacionales y obras específicas sobre el fenómeno de la cooperación para el desarrollo desde la perspectiva de las relaciones internacionales, fundamentalmente francesas en lo que se refiere a sus aspectos teóricos, y anglosajonas para los análisis empíricos; desde el punto de vista del derecho internacional, se utilizan las que creemos que establecen doctrinalmente las bases del derecho internacional al/del desarrollo. Es importante el debate que genera, extendido a otros campos de estudio y conocimiento como la filosofía del derecho. Nos tememos que la bibliografía sobre esto último así como la de contenido económico, a la que es obligado recurrir, no sea exhaustiva, sino únicamente la más representativa, a causa de nuestra formación -también somos conscientes de que no es lícita la alegación de las carencias de uno mismo en beneficio propio-.

Descendiendo a lo más concreto son útiles los informes y estudios sobre los distintos aspectos de la cooperación elaborados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y los generales del Banco Mundial. En el mismo sentido, desde la perspectiva americana, los estudios de la CEPAL; entre la documentación española, los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) y los estudios realizados por la AECI, el CEDEAL, la Coordinadora de ONG y otros centros especializados; también, desde el punto de vista político, los discursos y declaraciones oficiales así como las

intervenciones parlamentarias de los responsables de la cooperación.

No existe apenas bibliografía española sobre la materia, aunque sí hay artículos en los que se analizan aspectos concretos de cuestiones económicas o políticas tangencialmente relacionados con la cooperación para el desarrollo, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones económicas con América Latina: el tratamiento del problema de la deuda, la política comercial, o los efectos en aquéllas de la incorporación activa de España a la CE y a su proceso de integración. También hay recapitulaciones de la política exterior democrática y de la franquista, e incluso estudios especializados en el terreno concreto de la cooperación, pero no existen análisis globales que enmarquen la cooperación para el desarrollo en la política exterior.

Las bibliotecas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, del Departamento de Estudios Internacionales de ésta y de la Facultad de Económicas, de la Universidad Complutense; de la Universidad Carlos III, del Instituto de Estudios Políticos de París y el Instituto de Altos Estudios de América Latina, también en París, así como del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), son los principales centros de investigación a los que hemos acudido. Así mismo hemos consultado una parte de la documentación directamente en las sedes de la Comisión de las Comunidades Europeas, en Bruselas, y de la UNESCO en París, y otra parte procede de la Oficina de Información de la ONU, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) y de la AECL.

I.3. Plan de la obra

Desde este andamio pretendemos construir una línea argumental coherente en la que no haya diferencias taxativas entre unos capítulos dedicados a la teoría sobre la cooperación, otros a la práctica española en la materia y otro a la comparación con otros países, con la excepción del próximo dedicado a precisar los conceptos y terminología con que trabajaremos a continuación. Se trata de un capítulo obligado dada la confusión a que puede conducir la utilización generalizada, no sólo en el ámbito de estudio sino en todos aquellos medios en que se practica la cooperación, y con significados diversos de los términos empleados. En ese primer capítulo establecemos los conceptos de desarrollo, subdesarrollo y cooperación, tratando de recoger su evolución histórica en los distintos ámbitos en que se han ido desarrollando (las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales de carácter económico, etc.), aunque con vocación operativa, sin perjuicio de que desde otras tendencias ideológicas se llegue a conclusiones conceptuales diferentes a las nuestras. Igualmente determinamos los actores de la cooperación para el desarrollo, sus fundamentos y objetivos y los instrumentos con que se lleva a cabo, siguiendo en este caso la clasificación, que nos parece más completa, de la Comunidad Europea.

El capítulo tercero, genéricamente titulado "La introducción de

la cooperación para el desarrollo en la política exterior democrática". se estructura en un apartado introductorio en el que establecemos la situación inicial de España y su evolución como país donante de cooperación para el desarrollo: en un segundo apartado dedicado a la caracterización de la política exterior española respecto a América Latina se establecen las líneas fundamentales de esa vertiente de la política exterior (la Comunidad Iberoamericana de Naciones y el apoyo a los procesos de pacificación y democratización en la región), punto de partida en el que articular la cooperación. En tercer lugar, analizamos los antecedentes franquistas de cooperación para el desarrollo tratando de confirmar la hipótesis de la incompatibilidad del régimen de Franco con una política de cooperación para el desarrollo.

En el capítulo cuarto, la articulación de la cooperación para el desarrollo en la política exterior, se analiza concretamente la cooperación para el desarrollo en su doble perspectiva política y administrativa: la asistencia financiera a través de los créditos FAD y los supuestos más significativos de asistencia financiera multilateral, la cooperación técnica y la ayuda humanitaria, así como el papel de las ONGD en la cooperación oficial, por una parte y la elaboración de los PACI y las reformas administrativas hasta su configuración actual incluyendo el entramado del Quinto Centenario en sus aspectos relacionados con la cooperación, por otra. También nos referiremos en otro epígrafe a la doble influencia del ingreso de España en la CE en la cooperación:

tanto en cuanto al efecto de desviación de la cooperación española hacia regiones distintas de América Latina, como a la incidencia de la integración de España en el replanteamiento de las relaciones de la CE con aquella región. Hay algunas cuestiones de la cooperación española que no podemos analizar más allá de la crítica con la profundidad que su importancia requeriría, porque no existen datos oficiales al respecto. Es el caso, por ejemplo, de los cooperantes que no cuentan con un estatuto que regule su labor.

La cooperación para el desarrollo es una actividad integrada que conforma una política y el orden elegido para estudiar sus componentes es un tanto arbitrario, fundado principalmente, además de en un criterio cronológico básico, en la pretensión de cierta amenidad en la lectura, de forma que no hemos ordenado los distintos instrumentos para irlos analizando de manera lineal. Igualmente la comparación con las políticas de otros países, en lugar de ocupar un apartado específico, se va intercalando en la exposición de los distintos aspectos de la española. Concretamente haremos referencia a los sistemas más representativos de los modelos que hemos podido identificar siguiendo el criterio de los principios en que se inspiran, que dan lugar a prácticas diferentes. Se trata del modelo nórdico, regido prioritariamente por el principio de solidaridad, que supone una orientación geográfica centrada en los países menos desarrollados para cuya elección no se aplican criterios políticos sino de pobreza, una organización administrativa más descentralizada, un alto porcentaje de desvinculación, elevados recursos, etc. El otro modelo

persigue la consecución de objetivos políticos, económicos o culturales distintos, aunque no excluyentes, del humanitario. A él responden las políticas de las antiguas potencias coloniales europeas y de Francia de manera más sobresaliente. La política española se encuentra, por razones históricas, por una parte, y de adaptación a las circunstancias actuales por otra, a mitad de camino entre ambos.

En el sexto capítulo se plantea una cuestión fundamental que, como decíamos, no está aún totalmente configurada: la participación de las Comunidades Autónomas en la política exterior a través de la llamada cooperación oficial para el desarrollo descentralizada. El estudio parte de un marco jurídico incierto o sobrepasado por una práctica cuya importancia es más doctrinal que cuantitativa. Curiosamente parece aceptada con menos controversias la cooperación de las corporaciones locales que la que realizan las CC.AA, cuya percepción por parte de la Administración central está teñida por la sospecha de la lucha por la ampliación competencial, especialmente en un tema relacionado con la política exterior.

En definitiva, aspiramos con este trabajo a "parar y templar", ya que no a mandar, un tema cuyo análisis científico se encuentra desbordado por una práctica en constante evolución a menudo desordenada por la misma urgencia con la que se impone y se desarrolla en las relaciones internacionales, por la diversidad de actores que la realizan que, como ya hemos señalado, no

pertenecen mayoritariamente al mundo académico, y por la proyección social y el debate político que suscita.

Notas al capítulo I

(1). A ello se refiere en su crítica al realismo político F. FUKUYAMA en su polémica obra *El fin de la Historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1992, pp. 348-350.

(2). CLINTON OLSON, W.: *The Theory and Practice of International Relations*, Englewood Cliffs, New Jersey, (8 ed.), pág. 1. En la misma obra GROOM, A.J.R.: "Practitioners and Academics: Towards a Happier Relationship?": "Mientras que no hay nada más práctico que una buena teoría, el problema es encontrar buenas teorías, hacerlas operativas en el contexto del proceso de toma de decisiones y hacer que quienes se dedican a la acción las reconozcan y las adopten", pp. 17.

(3). ARENAL, C.: *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1991 (3 ed.). pág. 23.

(4). Sobre el paradigma científico en los estudios de relaciones internacionales seguimos al profesor ARENAL que es quien, en la doctrina española, ha analizado la cuestión con mayor profundidad. Ver sobre ello, ARENAL, C.: *Introducción a las Relaciones Internacionales*, op. cit., pp. 24-37 y 289-310; "La teoría y la ciencia de las Relaciones Internacionales hoy: retos, debates y paradigmas", *Foro Internacional*, Vol. XXIX, nº 4, abril-junio de 1989, pp. 583-629.

(5). ARENAL, C.: *Introducción a las Relaciones Internacionales*, op. cit., pág. 293.

(6). ATIENZA, M.: *Teorías de la argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

(7). En este aspecto seguimos al profesor Mesa que llega a esta conclusión después de analizar diferentes propuestas metodológicas para estudiar las Relaciones Internacionales. MESA, R.: *Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Taurus, 1977, pp. 241-255.

(8). MESA, R.: *Ibidem*, pág. 254.

II. Teoría y práctica de la cooperación para el desarrollo: actores e instituciones

II. Teoría y práctica de la cooperación: actores e instituciones

Certains jours il ne faut pas craindre de nommer les choses impossibles à décrire

René Char

El delegado de Sri Lanka dijo en una conferencia internacional que el subdesarrollo era como una jirafa: todo el mundo sabe cómo es pero nadie es capaz de definirla⁽¹⁾. Algo similar ocurre con la cooperación para el desarrollo, un concepto elaborado a partir de otros que admiten diversas interpretaciones y que, por lo tanto, no tiene un significado unívoco.

En el intento de acotar los términos necesarios a partir de los cuales desarrollar este trabajo, asumimos la afirmación de Sunkel y Paz de que "la admisión de cualquier concepto implica necesariamente adoptar una determinada posición. Y la única forma de que ésta adquiera verdadera seriedad y objetividad es admitirla de modo explícito...Colocarse en una posición presuntamente neutral, negándose a precisarla, no lleva a una mayor objetividad sino, por el contrario, puede conducir a aceptar, de manera acrítica o inconsciente, las posiciones implícitas en alguna de esas corrientes de pensamiento existentes"⁽²⁾.

En principio, la cooperación internacional para el desarrollo se inscribe en el ámbito concreto, pero al mismo tiempo amplio, de las Relaciones Internacionales que se refiere a la cooperación internacional; ésta a su vez constituye, junto a la globalización, una de las vertientes del proceso de cambio en que está sumida la Sociedad Internacional⁽³⁾. Si la cooperación consiste en la acción coordinada de dos o más Estados para alcanzar unos resultados que éstos consideran deseables⁽⁴⁾, o en la concertación y ejecución conjunta, por parte de dos o más sujetos de Derecho Internacional, de una acción para satisfacer un interés común⁽⁵⁾, la cooperación internacional para el desarrollo se configura como la concertación y ejecución por parte de los distintos actores que operan en la sociedad internacional, en favor del desarrollo de los Estados que se encuentran sumidos en una situación de retraso de carácter económico, político y social, respecto a los Estados considerados como industrializados.

II.1. Los actores de la cooperación para el desarrollo

Por una parte la participación en la cooperación se abre a otros actores de la Sociedad Internacional, de naturaleza distinta a los sujetos de Derecho Internacional -entendiendo como tales aquellos cuya conducta está prevista en el Derecho de Gentes como contenido de un derecho o una obligación⁽⁶⁾- principalmente, como se analizará, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG); esta participación implica la introducción de nuevas motivaciones y la utilización de medios y mecanismos de actuación distintos.

De igual forma que la creación de organizaciones internacionales como instrumentos para la gestión de los intereses comunes que desbordan la capacidad individual de los Estados, es la concreción más palpable de la cooperación internacional, el contenido y la dinámica de la cooperación para el desarrollo han supuesto la aparición de las ONG para el desarrollo, entidades privadas que, por definición no actúan por cuenta de los Estados. De esta forma se complejiza, democratizándose, la heterogeneidad característica de la Sociedad Internacional contemporánea. Siguiendo ese paralelismo, a la interdependencia como motor de la cooperación internacional, se añade la solidaridad en el caso de la cooperación -sobre todo la no gubernamental, pero también la intergubernamental- para el desarrollo. Hay que tener presente al menos teóricamente, que interdependencia y solidaridad no son términos complementarios. Más bien al contrario, mientras la interdependencia es una

realidad en la Sociedad Internacional contemporánea que obliga a los Estados a actuar conjugando sus intereses -precisamente para defenderlos-, puesto que coexisten en un espacio limitado, por medio de la cooperación, con los de los demás Estados, la solidaridad no se puede plantear conceptualmente en beneficio del que la practica⁽⁷⁾, aunque sea dentro de ese marco ineludible de interdependencia; en este sentido, la profesora V. Abellán ha señalado que, ante la situación extrema de subdesarrollo de algunos Estados, "el principio de cooperación tendría que ir más allá de los intereses comunes y ventajas recíprocas...para cubrir los supuestos donde esa interdependencia quiebra: porque los países subdesarrollados ya no tiene nada que ofrecer a los países desarrollados. Una estrategia global de cooperación al desarrollo habría de marcar nuevos parámetros de legitimidad jurídica internacional basados en otros valores intrínsecos del deber ser del Derecho, como son la equidad o la solidaridad"⁽⁸⁾.

La desaparición de uno de los términos de la interdependencia no se produce sólo en los casos de extremo subdesarrollo, sino que de hecho, la única dependencia real de los países desarrollados hacia los subdesarrollados se da respecto a los recursos energéticos -principalmente el petróleo- y trasladarla al resto de las materias primas es una generalización poco rigurosa: la sustitución de materias primas naturales por materias primas de síntesis, la autosuficiencia agrícola y alimentaria de los países desarrollados, incluso la disminución de la dependencia energética, son realidades incontestables del comercio internacional

que reflejan una situación de dependencia económica más que de interdependencia⁽⁹⁾, un "no interés" del desarrollo hacia el subdesarrollo⁽¹⁰⁾. La interdependencia existe, sin embargo, en otros planos de las relaciones Norte-Sur, no estrictamente económicos, pero sí en estrecha conexión con las políticas de cooperación para el desarrollo (por ejemplo el interés de los países desarrollados por mantener la estabilidad social y política en los Estados del Sur, por promocionar en éstos un tipo de desarrollo ecológico, o por conservar su influencia cultural, política y económica). En todo caso, en la medida en que disminuye la interdependencia económica como razón de la cooperación para el desarrollo, la solidaridad se constituye en su fundamento moral o ético⁽¹¹⁾. Y desde luego es el único que subyace a la idea de cooperación para el desarrollo no gubernamental⁽¹²⁾, si bien en la práctica de ésta, se entreveran otros intereses.

II.2. El desarrollo: objetivo de la cooperación para el desarrollo

En segundo lugar, ese interés común en función del que se establecen las relaciones de cooperación, se cifra ahora en el desarrollo, contando con que también se trata de un término equívoco. Mientras la cooperación internacional en general consiste en una actitud o forma de comportamiento de los Estados⁽¹³⁾, la cooperación para el desarrollo, parte de esa actitud pero viene determinada más por sus fines que por su contenido. El carácter finalista es uno de los rasgos que definen la cooperación para el desarrollo tanto si la aproximación al concepto se realiza desde el derecho internacional, como uno de los aspectos del derecho internacional del desarrollo, o desde las relaciones internacionales, como una vertiente concreta del imperativo de la cooperación internacional.

En el primer caso, se encuadraría en una concepción renovada del derecho internacional que implica la obligación de cooperar para el desarrollo porque sólo a partir de éste se dan las condiciones de paz y justicia, objetivos últimos del derecho internacional: el derecho internacional social en contraposición con el derecho internacional liberal⁽¹⁴⁾, el derecho internacional de la cooperación frente al derecho de la coexistencia⁽¹⁵⁾, o, en definitiva, el *derecho internacional del desarrollo* que, según la visión más radical del profesor Flory, no es una rama del derecho internacional, sino una forma nueva de concebir todo el cuerpo jurídico internacional. Para Flory, el derecho

internacional del desarrollo "can only be defined on the basis of its objectives"⁽¹⁶⁾. Desde una perspectiva diferente que ubica el derecho internacional del desarrollo dentro de la rama del derecho internacional económico, también se subraya el carácter finalista de aquel en función de la cooperación para el desarrollo: "la función de finalidad del derecho internacional del desarrollo se origina cuando la cooperación internacional en el campo económico se extiende al área específica del desarrollo"⁽¹⁷⁾. Siguiendo a Weil, Gros Spiell también lo concibe dentro del derecho internacional económico, al menos en parte porque igualmente está relacionado con el desarrollo político, insistiendo en su carácter teleológico: "La afirmación de que existe un derecho del desarrollo implica darle a éste un objetivo, una finalidad...es un derecho para el desarrollo, para el cambio y para el progreso"⁽¹⁸⁾.

En el caso del derecho internacional se trata de introducir modificaciones en la normativa existente para adaptarla a una situación relativamente nueva; el análisis de esa situación es el objeto de estudio de las relaciones internacionales. El desarrollo se muestra, desde esta perspectiva -una vez desentrañada la trama histórica del colonialismo y sus secuelas de dominación económica y cultural, de las que es parte esencial la cooperación para el desarrollo- como un elemento fundamental del factor económico, uno de los que condiciona las relaciones internacionales, y del objetivo global de paz asumido por la sociedad internacional contemporánea.

El concepto de desarrollo ha evolucionado a lo largo de la historia, es "un objetivo movedizo que varía con la evolución de las necesidades y las prioridades de los pueblos"⁽¹⁹⁾, que se ha identificado la mayoría de las veces y hasta muy recientemente, por una parte con los procesos de industrialización o con el crecimiento económico y éste, a su vez, con el incremento sostenido del producto nacional bruto o la tasa de crecimiento del PNB per cápita; y por otra, con el modelo de organización económica y política occidental.

El crecimiento económico no equivale a desarrollo aún siendo uno de sus aspectos fundamentales, ni siquiera en el caso de que el desarrollo se entienda como progreso económico: "...el crecimiento se mide por el aumento de los índices globales de producción, el desarrollo, por el contrario, exige en primer lugar que el crecimiento de los distintos sectores de la economía sea armonizado y lleve consigo una mejora de los niveles y de las condiciones de vida colectiva"⁽²⁰⁾; tampoco implica o conlleva en sí mismo el germen del desarrollo, como lo demuestran cifras generalmente aceptadas que confirman el elevado crecimiento de las economías de países considerados, a pesar de ello, subdesarrollados o incluso miembros de la categoría de "menos desarrollados"⁽²¹⁾, y que contradicen la teoría clásica que explica el subdesarrollo como un atraso económico superable adoptando ciertas medidas de carácter técnico. Según aquella, este modelo, en auge durante el periodo 1945-1960 influido por el éxito del Plan Marshall, la cooperación para el

desarrollo debía consistir en la inyección de capital que induciría el crecimiento de otros factores de producción, llevando a las sociedades atrasadas a superar la etapa de subdesarrollo⁽²²⁾.

El profesor Carrillo Salcedo enfoca la cuestión en sentido inverso: no es el crecimiento económico lo que provoca el desarrollo sino al contrario: "el desarrollo (...) es un haz de transformaciones en las estructuras mentales e intelectuales que permiten la aparición del crecimiento y su prolongación, dotándole además, y sobre todo, de sentido y fines"⁽²³⁾. Como se ha dicho, cuando algo crece, se hace más grande. Cuando se desarrolla, se hace diferente.

Distintos autores han intentado aprehender la idea del desarrollo desde esta otra perspectiva multidimensional que atiende a criterios un tanto evanescentes desde el punto de vista científico al no ser fácilmente reductibles a cifras ni a conceptos inequívocos, como la desigualdad o la calidad de vida, que es variable dependiendo de las circunstancias geográficas, culturales etc. de cada Estado. Por ejemplo, Goulet cifra el desarrollo en la autoestima, la libertad y la satisfacción de las necesidades básicas⁽²⁴⁾. Bunge señala que el desarrollo sólo es tal si es integral, si abarca los aspectos biológico, económico, político y cultural, "el medir el grado de desarrollo de una sociedad mediante indicadores de un sólo tipo produce una visión distorsionada de la realidad social...un buen indicador del desarrollo no es un número único tal como el

producto bruto"⁽²⁵⁾. Lo que hay que preguntarse según Seers es "¿Qué ha sucedido con la pobreza? ¿y con el desempleo? ¿y con la desigualdad?. Si los tres alcanzaban antes niveles elevados y ahora han disminuido, podemos afirmar sin lugar a dudas que ha habido un proceso de desarrollo. Pero si uno o dos de estos problemas ha empeorado, y sobre todo si han sido los tres, no podemos llamar a ese proceso "desarrollo" aunque la renta per cápita se haya multiplicado por dos"⁽²⁶⁾.

II.2.1. Concepto de desarrollo: su evolución en el marco de las Naciones Unidas.

En las Naciones Unidas el concepto de desarrollo ha ido evolucionando en el mismo sentido en sus dos vertientes de análisis de las relaciones económicas internacionales, por una parte, y en el debate sobre la condición del desarrollo como derecho humano, por otra.

El planteamiento simplista de la Primera Década para el Desarrollo⁽²⁷⁾, que, sin una estrategia global, se limitaba a establecer un objetivo de crecimiento anual para los países atrasados del 5%, sobre el cual se podía incidir con la ayuda exterior, quedó superado casi inmediatamente. El concepto de desarrollo, y los mecanismos para alcanzarlo, adquirieron una nueva dimensión contenida en distintas iniciativas de los países en desarrollo asumidas por las Naciones Unidas, como la Conferencia de El Cairo⁽²⁸⁾ y la convocatoria y celebración de las primeras UNCTAD donde se plantea una implicación global en el problema del subdesarrollo a través no sólo de la cooperación, sino de una redefinición de los principios rectores de las relaciones comerciales internacionales distintos a los estipulados en el GATT, que darían lugar a la formulación del Nuevo Orden Económico Internacional. Por otra parte, la evaluación de los resultados de la Primera Década, en la que se comprobó que no se habían alcanzado ni el objetivo de crecimiento ni el volumen de cooperación previstos⁽²⁹⁾, y los informes elaborados por distintos

organismos multilaterales económicos o de cooperación, previos a la formulación de la Segunda Década, cuyas conclusiones sobre las situaciones de subdesarrollo y de la cooperación, conducen a conceptos más complejos de ambas. Se trata del *Informe Tinbergen*, realizado por el Comité de planificación y desarrollo⁽³⁰⁾, centrado en la cooperación bilateral de los países desarrollados de economía de mercado; el informe elaborado por la *Comisión Pearson* a instancias del Banco Mundial⁽³¹⁾, que analiza fundamentalmente los efectos del financiamiento exterior del desarrollo: la deuda, la disminución de la ayuda y el endurecimiento de sus condiciones. Las propuestas de la Comisión Pearson sobre el porcentaje de PNB que los países desarrollados deben dedicar a la cooperación, fueron recogidas en la Estrategia para la Segunda Década. El *Informe Jackson*⁽³²⁾ del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) analizando la situación y sobre todo la eficacia de la cooperación multilateral. Recientemente se han puesto en práctica las medidas de coordinación recomendadas entonces por el Informe Jackson⁽³³⁾.

Todo ello, en el contexto del proceso de descolonización y la presencia creciente de países en desarrollo en los foros internacionales, dio lugar a que la Estrategia para la Segunda Década de Naciones Unidas para el Desarrollo⁽³⁴⁾ tuviera otras características. En primer lugar como fin último del desarrollo se establece la mejora de las condiciones de vida de la población, que requiere dos condiciones: un cierto crecimiento económico, calculado en

esta ocasión en el 6% anual, y la consecución de una serie de objetivos de carácter social (mejoras en la salud, la nutrición, la vivienda, el medio ambiente, la educación etc.) que sólo son posibles si se producen cambios cualitativos en las sociedades consideradas subdesarrolladas. La conclusión última que se deriva de este nuevo planteamiento es que el desarrollo está directamente relacionado con las transformaciones estructurales.

Por otra parte, el desarrollo se aborda como un problema global en el que se encuentran implicados todos los países sea cual sea su nivel de desarrollo, aunque la responsabilidad final de alcanzarlo y la elección de los medios para ello corresponde a los subdesarrollados en virtud de los principios de soberanía sobre los recursos y de libertad en la elección de los regímenes económico y político, que rigieron la descolonización.

La Tercera Década de Naciones Unidas para el Desarrollo⁽³⁵⁾ marca otro giro definitivo en la percepción de Naciones Unidas. Las anteriores no cuestionaban el sistema de relaciones económicas internacionales sino que, partiendo de él, proponían una serie de acciones en pro del desarrollo. La Estrategia para la Tercera Década, por el contrario, se concibe como parte de los esfuerzos para la instauración del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), que a su vez implica un replanteamiento de las relaciones económicas entre los países desarrollados y aquellos que no lo son, así como de las instituciones en que éstas se realizan⁽³⁶⁾.

La resolución 35/56 define el desarrollo como "un proceso que debe asegurar el respeto a la dignidad humana. El objetivo último del desarrollo es el aumento constante del bienestar de toda la población sobre la base de su plena participación en el desarrollo y de la distribución equitativa de los beneficios que de él se derivan". En esta Estrategia se recogen dos nociones originales, la de autonomía colectiva o desarrollo colectivo autocentrado, es decir, el control nacional por parte de los países en desarrollo de los recursos y de la acumulación de capital ("que las relaciones con el exterior se encuentran sometidas a la lógica de la acumulación interna y no a la inversa"⁽³⁷⁾) que también se contempla en el NOEI referida a la cooperación Sur-Sur⁽³⁸⁾, y la negociación global para implicar a todos los Estados y organizaciones internacionales afectadas en el proceso de desarrollo. Además los objetivos sociales se consolidan como prioritarios en el desarrollo.

La proclamación de la Tercera Década estuvo precedida por la publicación del informe elaborado por la comisión internacional presidida por W. Brandt. En él se introduce la idea de calidad en el concepto de crecimiento económico; la Comisión Brandt conjuga los aspectos material y humano del desarrollo, que significa mejora económica pero también, inseparablemente, "mayor dignidad humana acompañada de más seguridad, justicia e igualdad"⁽³⁹⁾. La interdependencia entre el Norte y el Sur en el sentido que hemos señalado de que existe un interés común en que se produzca el desarrollo, es la idea clave del Informe Brandt, sin embargo la interdependencia

se plantea en términos de equilibrio, de que existe el mismo interés por la dos partes, cuando en realidad los mismos datos que proporciona el Informe llevan a la conclusión de que para el Sur es una cuestión de supervivencia y para el Norte se trata de una cuestión de comodidad o de facilidad. En todo caso, también propone una transformación estructural de todo el sistema de relaciones económicas alineándose con el NOEI.

Hay una coincidencia al menos de planteamiento entre estas propuestas de cambio y la corriente estructuralista que subyace en el NOEI y que, frente a la perspectiva neoclásica, explica el subdesarrollo a partir de la existencia de unas ciertas estructuras económicas y sociales contradictorias, y el desarrollo como el triunfo de su modificación⁽⁴⁰⁾. La resolución 45/199 de 21 de diciembre de 1990, sobre la Estrategia internacional del desarrollo para la Cuarta década de Naciones Unidas para el desarrollo, en primer lugar deja constancia del fracaso de la década de los 80, la llamada "década perdida"; confirma la necesidad de la cooperación sobre la base de la interdependencia ya matizada o delimitada a las cuestiones de medio ambiente, estabilidad política y social, emigración etc. advirtiendo del peligro de marginación de las relaciones económicas internacionales para los países en desarrollo y la amenaza para el resto del mundo que ello supondría: "...un fracaso en el desarrollo en la próxima década sería una invitación al desorden mundial". La estrategia para la Cuarta Década establece seis objetivos:

1. Impulso al crecimiento económico.
2. Proceso de desarrollo que atienda a las necesidades sociales, busque una reducción significativa de la pobreza extrema, y promueva la utilización de los recursos humanos en una perspectiva medioambiental de desarrollo sostenible.
3. Mejora en los sistemas monetario, financiero y comercial internacionales en apoyo del proceso de desarrollo.
4. Fortalecimiento de la estabilidad en el sistema macroeconómico a nivel nacional e internacional.
5. Fortalecimiento decisivo de la cooperación internacional.
6. Especial esfuerzo hacia los países menos desarrollados, los más débiles del mundo en desarrollo.

Un crecimiento esta vez del 7% anual, proporcionaría las condiciones necesarias para una transformación de las economías "con un rápido incremento del empleo productivo y de la erradicación de la pobreza, y generaría los recursos necesarios para la protección del medio ambiente"

Las prioridades para la consecución de tales objetivos son: la erradicación de la pobreza y el hambre; el desarrollo institucional y de los recursos humanos; el crecimiento de la población y el medio ambiente. Todas ellas deben girar en torno a lo que se considera eje de la Estrategia: la estrecha relación entre crecimiento económico y bienestar humano.

La especial atención que se presta al medio ambiente, como factor de interdependencia y como elemento primordial para el desarrollo, se deriva de las conclusiones del Informe de la Comisión mundial del medio ambiente y del desarrollo⁽⁴¹⁾ presidida por Gro Harlem Brundtland y creada en 1983 a instancias de la Asamblea General. Ya antes se habían elaborado documentos en los que se relacionaba medio ambiente y desarrollo⁽⁴²⁾, pero es en el Informe Brundtland donde se demuestra que el subdesarrollo y el *deterioro medioambiental* son hechos inseparables que se alimentan mutuamente en un círculo vicioso. Con el concepto de desarrollo sostenible se introduce una dimensión de futuro que supera la idea de desarrollo como satisfacción de las necesidades humanas inmediatas. Se trata ahora de establecer un modelo de desarrollo ecológico que tenga en cuenta la supervivencia de las generaciones futuras; por otra parte en el Informe Brundtland se establece la existencia de una "ecointerdependencia"⁽⁴³⁾, a partir de la que definitivamente se mundializa el problema del deterioro medioambiental y, consecuentemente, del subdesarrollo.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su primer informe sobre el desarrollo humano proporciona otra definición elaborada a partir de unos indicadores: la esperanza de vida, el alfabetismo adulto, la mortalidad infantil y el PIB per cápita, que permiten medir el desarrollo humano entendido como "un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano... las tres más esenciales son disfrutar de una vida

saludable y prolongada, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente"⁽⁴⁴⁾. La esperanza de vida se considera un buen indicador-resumen en tanto que está directamente relacionada con la nutrición y la salud; el alfabetismo refleja el mínimo de educación necesaria para la vida en una sociedad moderna; y el PIB per cápita ajustado al poder adquisitivo aproxima los datos sobre los recursos que dan acceso a los bienes de consumo y a la satisfacción de las necesidades básicas.

El PNUD insiste en la necesidad de no identificar el crecimiento económico con el desarrollo, al entender aquél en un sentido utilitarista como la tendencia de algo a generar un bien, y no como un bien en sí; simplemente como un instrumento que sólo adquiere significado si se aplica en la obtención de un fin, el desarrollo que, a su vez, es multidimensional.

En otra vertiente, la consideración del desarrollo como derecho humano abunda en la misma línea integradora. En este sentido el desarrollo se entiende como un derecho síntesis del resto de los derechos y libertades fundamentales. Así se configura fundamentalmente en el informe del Secretario General sobre las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo⁽⁴⁵⁾ y en la Declaración sobre el derecho al desarrollo⁽⁴⁶⁾ (art. 1: "un derecho humano inalienable en virtud del cual toda persona y todos los pueblos tienen el derecho de participar y contribuir a un desarrollo económico, social, cultural y político en el cual todos los derechos del hombre y todas las libertades

fundamentales puedan realizarse plenamente"), superándose otras versiones que lo enmarcan como un derecho de tercera generación o como un requisito previo para la realización del resto de los derechos humanos⁽⁴⁷⁾.

Las principales organizaciones internacionales de carácter económico han abordado desde distintas aproximaciones según los intereses de sus miembros, la idea del desarrollo y los medios para alcanzarlo. Así, en la UNCTAD el Grupo de los 77 cifra el desarrollo a partir de la modificación de todo el esquema de relaciones económicas internacionales, de la ideología que lo inspira y las instituciones en que aquellas se desarrollan⁽⁴⁸⁾. El desarrollo por medio del comercio sobre supuestos distintos a los que conforman el orden económico liberal y a partir de una nueva división internacional del trabajo, frente a la asistencia y los programas de ajuste dentro de éstos, que son los medios propugnados por la OCDE, que reúne a todos los países industrializados y sólo a ellos, y las organizaciones del sistema de Bretton Woods.

Ante semejante promiscuidad conceptual, el profesor Pellet ha considerado que efectivamente, el desarrollo es un concepto dinámico que hace que la búsqueda de una definición que contemple todos esos aspectos económicos, sociales, culturales etc. sería una tarea "inútil, vana y, posiblemente, nefasta y peligrosa"⁽⁴⁹⁾. De acuerdo incluso con ello, entenderemos el desarrollo en tanto que proceso de transformación global cuyo objetivo último es la elevación del nivel de vida de la población, no sólo desde

el punto de vista de la satisfacción de las necesidades materiales para la mera supervivencia, sino también en términos de dignidad humana, en palabras de Carrillo Salcedo: "El desarrollo consisten en un cambio en las estructuras y se expresa siempre en una dinámica estructural; es el movimiento que transforma fundamentalmente una sociedad para permitir la aparición, prosecución y orientación del crecimiento hacia metas de significación humana⁽⁵⁰⁾...". De acuerdo con Gros Spiell "...no es mero crecimiento económico sino progreso económico, social y cultural, con un objetivo final de justicia"⁽⁵¹⁾. O según Todaro, "el desarrollo se debe concebir como un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las instituciones nacionales, así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta"⁽⁵²⁾.

Otra cuestión sería determinar el significado preciso de pobreza, definido también en términos económicos como la carencia de la cantidad de recursos que requiere una familia para satisfacer sus necesidades básicas, cifradas en la alimentación, la salud, la vivienda, y la educación⁽⁵³⁾. En cuanto al nivel de vida, que se mide una vez superado el límite de pobreza, viene determinado por la concepción de desarrollo según el modelo de los Estados industrializados de economía de mercado, de forma que, como señala el profesor Vidal Villa constatando las contradicciones que se producen, "se vivirá mejor en la medida en que se disponga de más bienes de consumo

duradero, de más infraestructura de transportes, de más servicios entendidos al modo occidental⁽⁵⁴⁾", independientemente de que la vida transcurra en la selva amazónica, en la sabana africana, en Manhattan, o en el desierto del Sahara. Refiriéndose a un caso similar, un miembro de un tribunal de tesis doctoral recordaba recientemente la frase de Voltaire: "lo superfluo, qué necesario", que parece ser el criterio con que en muchas ocasiones se determina el nivel de satisfacción de las necesidades humanas, de desarrollo y de subdesarrollo.

II.3. Trato preferencial al subdesarrollo: fundamentos de la cooperación para el desarrollo

En realidad, desde esta perspectiva globalizadora y multidimensional se pretende establecer un concepto que abarque todas las facetas de lo que sería una ideal evolución armoniosa de individuos y sociedades, de forma que algunos de los autores citados han elaborado teorías según las cuales, en puridad no se podrían tomar como modelos de sociedades desarrolladas muchas de las que actualmente están consideradas como tales. En todo caso, y para los efectos prácticos de la cooperación, que lo que intenta es abordar los problemas derivados del fenómeno de la desigualdad de desarrollo⁽⁵⁵⁾, entendido éste de manera general como la situación económica, social y política alcanzada en el mundo industrializado, lo que se ha tratado de identificar en el plano multilateral es el subdesarrollo, o al menos los datos objetivos que, respecto a ese modelo, indiquen subdesarrollo, sin entrar en otras disquisiciones más profundas que lo cuestionen. No existe sin embargo un texto único que enumere los criterios del subdesarrollo y la adecuación a ellos de los distintos Estados, porque tampoco hay ninguna definición oficial de subdesarrollo a causa, a su vez, de la gran diversidad de situaciones económicas, políticas, sociales y culturales que se producen en el llamado Tercer Mundo, de forma que cada una de las más significativas organizaciones internacionales de carácter económico, ha elaborado su propia clasificación de países en virtud de su grado de desarrollo siguiendo criterios distintos.

Precisamente por las dificultades a que nos venimos refiriendo, el criterio adoptado en la segunda UNCTAD para determinar qué Estados, en función de su grado de desarrollo, se beneficiarían de un trato comercial preferencial, el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), fue el de la autoelección: todo Estado que se considerase subdesarrollado podría recibir un trato preferencial por parte de los países industrializados en lo referente a la exportación de sus productos manufacturados y semifabricados, admitiéndose sin embargo, ante el hecho de que Estados que no formaban parte del Grupo de los 77 (entre ellos España) se presentaran como subdesarrollados, y dada la heterogeneidad entre los miembros de los 77, la discrecionalidad de los Estados desarrollados para otorgar o no tal trato preferencial. Este criterio, con similares reservas, fue adoptado por el GATT y la Comunidad Europea⁽⁵⁶⁾.

Evidentemente era una clasificación demasiado amplia para ser operativa, de forma que a instancias de la misma UNCTAD el Comité de Planificación del Desarrollo elaboró unos criterios definitorios de los países menos desarrollados de entre los subdesarrollados: un producto interior bruto per cápita igual o inferior a 100\$ (380\$ de 1988), un componente de producción industrial del 10% en el PIB y una tasa de analfabetismo adulto del 20%. Además podrían considerarse miembros de esta categoría los Estados que cumplieran dos de las condiciones siempre que no sobrepasaran ampliamente los límites de la tercera⁽⁵⁷⁾.

El Banco Mundial ha establecido una clasificación más complicada con cinco categorías de Estados según su nivel de renta: 1) países industrializados de economía de mercado; países de economía centralizada; países exportadores de petróleo de renta alta; 2) grupo de países de renta intermedia, en el que se encuentran los países exportadores de petróleo, países exportadores de productos manufacturados, países muy endeudados; 3) países de ingresos débiles, aquéllos cuyo PNB por habitante era en 1986 inferior a 425\$. La OCDE, además de las distinciones entre sus propios miembros, establece una diferenciación entre países de renta débil, de renta media y exportadores de petróleo. En el plano regional, entre los miembros de la ALALC y luego la ALADI, que, en otros ámbitos, engrosan el grupo de países en desarrollo, hay un subgrupo de Estados de menor desarrollo relativo y otro de Estados con mercado interior exiguo. Y en el marco sectorial también hay clasificaciones, por ejemplo la que hace el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola entre los países que sufren un déficit alimentario crónico y los autosuficientes en el plano agrícola.

La V UNCTAD concretó los criterios que serían recogidos en el Nuevo Programa de Acción para la década de los 80 para los países menos desarrollados: una renta per cápita muy baja, con el grueso de la población por debajo del mínimo de las necesidades sociales, una proporción alta de la población dedicada a sectores de subsistencia, una productividad agrícola extremadamente baja y un débil apoyo institucional a la agricultura, un nivel

muy bajo de explotación de los recursos naturales causado por falta de conocimientos, de financiación y de recursos humanos capacitados para su explotación, un desarrollo muy limitado de la industria, un extremadamente bajo nivel de exportaciones per cápita y capacidad limitada de importación, escasez de recursos humanos preparados a todos los niveles, una infraestructura institucional y física muy débil en todos los terrenos incluidos la Administración, la salud, la educación, la formación profesional, el transporte y las comunicaciones etc., desventajas climatológicas o geográficas como ausencia de litoral, insularidad, proclividad a sufrir desastres naturales etc.

Recogiendo estas clasificaciones no pretendemos hacer gratuitamente un ejercicio de síntesis -en realidad existen, además, otras-, sino subrayar uno de los aspectos fundamentales de la cooperación internacional para el desarrollo: es un tipo de relaciones que se establece entre Estados de desigual desarrollo, sobre la base de un trato preferencial, para lo que previamente es necesario identificar a sus beneficiarios. El acordar un trato diferenciado a los Estados según su grado de desarrollo, comporta importantes consecuencias.

En primer lugar, afecta directamente a uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional tradicional y contemporáneo, el de la igualdad soberana de los Estados, con cuya consecuencia lógica de reciprocidad en las relaciones entraría, en principio, en contradicción a través del establecimiento de relaciones preferenciales discriminatorias. Muchos

internacionalistas⁽⁵⁸⁾ han analizado este fenómeno de la dualidad de normas como característico del Derecho Internacional del Desarrollo, entendido, tal como señalábamos al comienzo, como una nueva lectura de ciertos principios del Derecho Internacional.

No se trata de eliminar la igualdad soberana de los Estados, que se traduce en la igualdad de derechos y obligaciones internacionales, reclamada por los mismos Estados en desarrollo, y a través de la cual, según la distinción que hace el profesor Flory, se pretende obviar la desigualdad "natural" de los Estados procedente de su heterogeneidad y diversidad, sino, al contrario, con ello se consigue hacerla realmente efectiva corrigiendo una desigualdad artificial propiciada por el sistema económico liberal cuyos efectos, en la práctica, convierten la igualdad soberana en un concepto abstracto. Por tanto, se trata de dar una dimensión distinta y nueva a la idea de igualdad soberana, no de cuestionarla, aunque para ello haya, paradójicamente, que introducir matices. De todas formas hay que tener en cuenta que ninguna de las normas que implique un trato preferencial tiene carácter estrictamente obligatorio. Por una parte, la base del derecho del desarrollo que propugna un trato diferenciado para los países en desarrollo, se encuentra en resoluciones de carácter recomendatorio de organizaciones internacionales⁽⁵⁹⁾; por otra, las medidas preferenciales concretas positivadas, como la parte IV del GATT estableciendo un sistema de preferencias generalizadas (SPG), contemplan un amplio margen de discrecionalidad en su aplicación por parte de los países desarrollados⁽⁶⁰⁾.

Además de este interés conceptual o teórico, en el caso concreto que analizamos de la cooperación para el desarrollo, la dualidad de normas es fundamental, se basa en ella. En efecto, la cooperación para el desarrollo se constituye de operaciones realizadas en términos preferenciales entre Estados de desigual grado de desarrollo -de lo contrario se trataría de cooperación internacional en general-. De esta forma, según ha establecido el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, sólo se consideran ayuda oficial al desarrollo, las transferencias hacia países en vías de desarrollo e instituciones multilaterales (por parte de agencias oficiales incluyendo gobiernos locales y sus órganos gestores) que cumplan los siguientes requisitos: su objetivo principal debe cifrarse en favorecer el desarrollo económico y en la mejora del nivel de vida de los países en desarrollo, y tiene que plantearse en términos concesionales con un elemento de donación de al menos el 25 %⁽⁶¹⁾. El CAD adoptó esta definición en 1969 y, desde entonces, se ha ido matizando a medida que se ampliaban sus componentes, o se introducían criterios de medición de la calidad de la cooperación. Por ejemplo ahora se contabilizan como AOD los costes administrativos de los programas de cooperación, así como los de las becas de estudios que, en calidad de asistencia técnica, se otorgan a estudiantes procedentes de países en desarrollo; por otra parte, no se incluyen totalmente entre la ayuda los créditos para la exportación de productos procedentes de los países donantes, aunque reúnan los requisitos de liberalidad, según un criterio de progresiva desvinculación de la ayuda.

En realidad se están considerando de manera global como APD las diversas formas que puede adoptar este tipo de relaciones de cooperación de carácter preferencial o, en otras palabras, los distintos medios de acción a través de los cuales se realiza la cooperación para el desarrollo, cuya clasificación también ha dado lugar a un debate terminológico sobre el que volveremos más adelante. La APD puede desglosarse de acuerdo con criterios formales y materiales; así, según la forma que adopta puede ser bilateral o multilateral, y dentro de estas modalidades, ordinaria o de urgencia; según su contenido, puede tratarse de asistencia técnica, de ayuda financiera o de ayuda alimentaria.

II.4. Instrumentos de la cooperación para el desarrollo

La primera diferenciación entre cooperación bilateral y multilateral se refiere a la que se establece entre la cooperación que se negocia directamente entre los Estados que participan en el proceso, y la que se canaliza a través de organizaciones internacionales de desarrollo. Se ha acuñado otro término, el de cooperación multilateral, para denominar la cooperación de la Comunidad Europea con países en desarrollo de Asia y América Latina, que efectivamente supone una síntesis de ambas, ya que la cooperación europea para el desarrollo no constituye una política común -en el sentido de que es compatible con las políticas de cooperación que realizan de manera autónoma los Estados miembros- pero se gestiona desde la Comunidad y se financia por medio del presupuesto comunitario.

En cuanto al contenido la cooperación puede consistir en:

1. **Cooperación financiera:** se trata de recursos financieros transferidos a los países en desarrollo directamente a través de préstamos bilaterales en condiciones concesionales, o por medio de donaciones a organizaciones multilaterales de cooperación o desarrollo, para la financiación de programas o proyectos de desarrollo. También se consideran acciones de cooperación o asistencia financiera los desembolsos de capital para la cofinanciación de

proyectos de desarrollo con organizaciones no gubernamentales y las condonaciones y reducciones en términos concesionales, de la deuda externa de los países en desarrollo.

2. Asistencia técnica: se contabilizan como tal los gastos generados por una amplia variedad de actividades de cooperación cuyo fin es la mejora de la competitividad de los nacionales de los países beneficiarios, ya sea por medio del envío de personal experto, la recepción de estudiantes y becarios, la asistencia financiera a instituciones de investigación etc. En general la asistencia técnica se realiza, a diferencia del instrumento anterior, en forma de personal o de material y, aunque en el caso de la concesión de becas de estudio, se trate de desembolsos de capital, están dirigidos directamente a personal en formación. Evidentemente los programas o proyectos de asistencia técnica pueden referirse a sectores diversos, desde la educación en todos los niveles, la formación de funcionarios de la administración, de formadores, la sanidad, etc.⁽⁶²⁾. La OCDE ha distinguido entre cooperación y asistencia técnica: la primera tiene como objetivo elevar el nivel de conocimientos, de cualificación o las aptitudes productivas de la población a la que va dirigida, por medio de cooperantes y expertos, el suministro de educación, formación y asesoramiento, y la asistencia técnica consiste en el envío de especialistas para la ejecución de un proyecto de equipamiento. La asistencia técnica en este sentido es contabilizada en las estadísticas del CAD como flujos de recursos

financieros⁽⁶³⁾.

3. **Ayuda alimentaria:** normalmente consiste en ayuda en especie acordada por medio de programas o proyectos cuyo fin es reducir la presión que las necesidades alimentarias ejercen sobre los presupuestos de los Estados beneficiarios, de forma que éstos no tengan que dedicar recursos a cubrirlas y puedan destinarlos a otros ámbitos del desarrollo. Desde el CAD se pretende que los programas relacionados con la agricultura que tengan componentes de ayuda alimentaria se integren con otros de asistencia técnica relacionados con la capacitación agraria, o con los de asistencia financiera para la construcción de infraestructuras de comunicaciones, transporte, etc. La ayuda alimentaria normal incide además en los fondos para el desarrollo incrementándolos con el producto procedente de su venta a los consumidores locales⁽⁶⁴⁾. Asimismo la ayuda alimentaria se presenta en forma de ayuda de emergencia otorgada en casos de desastres naturales, hambrunas por guerra, por sequías, etc.

La otra distinción entre ayuda ordinaria o regular y de emergencia, se refiere a la que se realiza previa dopción de programas, proyectos, o tratados generales de cooperación entre las partes, y aquella otra que se realiza coyunturalmente en situaciones de emergencia provocadas por desastres generalmente naturales, pero también causadas,por ejemplo, por guerras. En ocasiones y especialmente en lo que concierne a la ayuda

alimentaria, es difícil diferenciar entre las dos categorías debido a que hay países en los que se dan regularmente situaciones de emergencia alimentaria a causa de sequías crónicas u otras circunstancias que crean necesidades inmediatas de supervivencia en la población de manera habitual.

No se trata en absoluto de mecanismos excluyentes sino que, al contrario, todos conforman simultáneamente las políticas de cooperación y se pretende que exista el máximo de coordinación entre ellos.

La clasificación de la cooperación de la Comunidad Europea⁽⁶⁵⁾ con los países de Asia y América Latina -la cooperación con los países de Africa, Caribe y Pacífico, ACP, está perfilada en los convenio de Lomé con un régimen específico- refleja una concepción más flexible y al mismo tiempo más detallada, con una imbricación estrecha entre los diversos instrumentos, que permite incluir algunos de ellos indistintamente en uno u otro capítulos. La cooperación se ordena en razón del grado de desarrollo de los países a los que se dirige, así la ayuda al desarrollo está concebida para atender a las necesidades de los menos desarrollados y la cooperación económica para las de los Estados de desarrollo medio; las poblaciones son las beneficiarias directas de la ayuda humanitaria. Cada una de ellas contempla una serie de *instrumentos*:

1. **Ayuda humanitaria**⁽⁶⁶⁾: aplicable directamente a las poblaciones afectadas en casos de emergencia, incluye la ayuda de urgencia por la que se movilizan de manera inmediata recursos financieros frente a catástrofes, la ayuda alimentaria de urgencia⁽⁶⁷⁾, que supone contribuciones en alimentos en casos de emergencia, la ayuda a los refugiados y desplazados, fondos destinados a financiar las medidas de ayuda para contribuir a la autosuficiencia de grupos de refugiados y desplazados, subsidiariamente cubre operaciones para la supervivencia y la repatriación. A menudo se trata de acciones cofinanciadas con organizaciones internacionales o no gubernamentales, la ayuda a la reconstrucción y a la prevención de catástrofes, apartado al que también se le reserva una parte de la cooperación financiera y técnica, y por último, la ayuda contra el uso indebido de las drogas⁽⁶⁸⁾, con la que se colabora por una parte en la financiación de la sustitución de cultivos y, por otra, en la ejecución de programas socio-económicos en los países productores de droga.

2. **Ayuda al desarrollo**, centrada en los países más pobres, su objetivo es acelerar el ritmo de desarrollo por medio de la transferencia de capitales y de conocimientos técnicos. Comprende:

- Ayuda alimentaria ordinaria⁽⁶⁹⁾, responde a las necesidades inmediatas de los países menos avanzados que no han alcanzado la autosuficiencia alimentaria, y se canaliza por dos vías: a través de organismos

internacionales u ONG -fundamentalmente el Programa Mundial de Alimentos- que la distribuyen directamente a las poblaciones, y, por otra parte, a través de las aportaciones directas realizadas de manera gratuita por la Comisión a los gobiernos beneficiarios, para su venta en los mercados locales, creándose de esta forma fondos de contrapartida para la financiación de otros proyectos de desarrollo generalmente del capítulo de cooperación financiera y técnica. La ayuda alimentaria ocupa la mitad de los recursos de ayuda al desarrollo⁽⁷⁰⁾.

- Cooperación financiera y técnica⁽⁷¹⁾, la cooperación financiera y técnica es la principal partida de cooperación, consiste en ayudas no reembolsables para la cofinanciación de proyectos de desarrollo rural y de mejora de la producción alimentaria, en el marco de programas de reforma agraria en los países más pobres de entre los no asociados de América Latina y Asia y a las capas de población menos favorecida en los Estados de desarrollo medio. Subsidiariamente puede dedicarse a acciones de integración regional. El 20% como máximo de los fondos de cooperación financiera y técnica⁽⁷²⁾ puede dedicarse a la reconstrucción en casos de catástrofes, y el 3% a la investigación agrícola⁽⁷³⁾. Los reembolsos de créditos otorgados a los beneficiarios finales se utilizan para crear, de nuevo, fondos de garantía que permitan proseguir las acciones de desarrollo. Hay una modalidad de la cooperación financiera y técnica formada por la concesión de productos básicos (commodity aid), sin que haya, por tanto, una distinción clara entre la ayuda en especie y en capital como ocurre en el caso del CAD.

- Cofinanciación de proyectos con ONG⁽⁷⁴⁾: En este caso no se distingue como en todos los anteriores, entre países asociados y no asociados de Asia y América Latina, pero se mantiene el criterio del grado de desarrollo de los beneficiarios últimos. Así, se trata de la cofinanciación con ONG de acciones de desarrollo en beneficio de las poblaciones más desheredadas de cualquier país en desarrollo, y también de la contribución al presupuesto del Comité de Enlace entre las ONG y la Comisión, las campañas de educación para el desarrollo realizadas en los Estados miembros⁽⁷⁵⁾, y los gastos que supone el control de la realización de los proyectos, la evaluación de las acciones cofinanciadas y el análisis prospectivo de la cooperación con las ONG. Aunque el porcentaje de la ayuda al desarrollo es bajo (4% del total⁽⁷⁶⁾), es sabida la eficacia de los microproyectos, generalmente muy integrados en la estructura social de los PVD.

3. **Cooperación económica**, dirigida al conjunto de los PVD, pero especialmente, por sus características, a los de mayor grado de desarrollo. En efecto, con ella se pretende el establecimiento de relaciones de interés recíproco a través de la transferencia de tecnología y del intercambio de contactos en los ámbitos empresarial, cultural etc. promoviéndose la creación de un tejido que facilite los intercambios fundamentalmente en el ámbito privado, que sólo es posible a partir de una cierta similitud de desarrollo aunque sea sectorialmente. Comprende los siguientes instrumentos:

- Cooperación en materia de formación⁽⁷⁷⁾, equivaldría a la asistencia técnica según el CAD; consiste en la financiación de estancias de corta duración en empresas e instituciones especializadas, y de otras acciones de formación de funcionarios y en general de nacionales de los países beneficiarios; cubre igualmente la organización de seminarios y el envío de expertos para la ejecución de programas de formación in situ. No se incluyen en este apartado los proyectos y programas de educación rural de base.

- Cooperación científica y técnica⁽⁷⁸⁾, consiste en la apertura a los países en desarrollo de los resultados de los programas de investigación emprendidos por la Comunidad en materia de desarrollo. Desde 1983 existe un programa denominado "Ciencia y tecnología para el desarrollo" en cuyo marco se financian proyectos de investigación en materia de agricultura, medicina y nutrición tropical; y en 1984 se puso en marcha otro, "Cooperación científica internacional" reservado a los países con los que la Comunidad ha firmado acuerdos de cooperación, con el que se pretende establecer un diálogo con las autoridades científicas de esos Estados en función de sus prioridades. La cooperación científica no se limita a los PVD sino que se realiza igualmente con los países industrializados aunque los mecanismos utilizados en uno y otro caso son diferentes, así con los más avanzados se establecen intercambios de expertos, se organizan reuniones y congresos científicos y ambas partes coordinan conjuntamente proyectos de investigación. Con los PVD se trata de apoyar la promoción de las potencialidades científicas en los países

beneficiarios, y por otra parte, de ejecutar programas y proyectos de *investigación de interés mutuo, a través de la cooperación entre los organismos especializados en ellos de ambas partes*⁽⁷⁹⁾.

- Promoción comercial⁽⁸⁰⁾. Su objetivo es contribuir a la diversificación de las exportaciones y de los mercados de los países en desarrollo, y está dirigido fundamentalmente al sector privado abarcando todas las fases desde el diseño de un producto hasta su comercialización.

- Promoción industrial⁽⁸¹⁾. Consiste en la identificación, la promoción y la realización de joint ventures entre empresas europeas y del país en desarrollo de que se trate, para ello se ha previsto la organización de conferencias sectoriales entre empresarios de ambas partes, de seminarios de información sobre las posibilidades de inversión en los distintos países, la creación de bancos de datos, y la identificación de sectores industriales de interés recíproco. Existe también un sistema (E.C International Investment Partners) que facilita las inversiones de empresas europeas a través de la financiación por parte de la Comunidad de estudios de viabilidad e incluso de su participación en la joint venture.

- Cooperación energética⁽⁸²⁾. Consiste en la financiación de análisis tecnológicos para los principales sectores consumidores de energía con el fin de proporcionar información sobre las posibilidades de ahorro y de introducción de

energías renovables, previos a la transferencia de tecnología en materia de energía; la formación de técnicos, la financiación de estudios de factibilidad para operaciones de difusión tecnológica en este terreno por parte de industriales europeos.

Además hay una serie de acciones de cooperación sectorial como el apoyo a la integración regional, el medio ambiente, la participación de la mujer en el desarrollo, o la aplicación de mecanismos comerciales como el STABEX y el COMPEX, que se han ido incorporando a las tradicionales.

II.4.1. Cooperación, ayuda, asistencia o transferencia

Como en las novelas de Simenon, ya hemos adelantado la solución a esa controversia terminológica que señalábamos y que se ha centrado en la oportunidad de utilizar una u otra denominación -cooperación, ayuda, asistencia o transferencias- para hacer referencia a este tipo de relaciones. En efecto, tal como se ha visto en las clasificaciones del CAD y de la CE, se ha recurrido a una síntesis según la cual se habla indistintamente de cooperación o de asistencia técnica, y de ayuda, cooperación o asistencia económica y humanitaria.

En el proceso que se ha seguido para establecer el término correcto participa un elemento de es similar al seguido en otros debates estrechamente relacionados con éste por su contenido; por ejemplo la reacción de rechazo que produce la expresión Tercer Mundo y que, sin embargo y previa justificación en las introducciones a gran parte de los libros sobre desarrollo, continua utilizándose de manera generalizada, ante la imposibilidad de llegar a un consenso sobre eufemismos avalados incluso por la ONU como "países en vías de desarrollo" o "países atrasados" sobre los que se han generado y se generan nuevas polémicas⁽⁸³⁾. En todo caso es evidente que en ambos casos subyace una componente de susceptibilidad que dificulta una delimitación técnica o científica.

Muchos autores, y especialmente los procedentes de los países receptores, han rechazado en principio el término "ayuda" porque se identificaría con una suerte de caridad incompatible con la dignidad de los Estados en desarrollo como entes soberanos e iguales a los donantes, ese es el elemento de susceptibilidad, pero también se trata de evitar su utilización porque en tal identificación podría suponerse un consentimiento que negara la reivindicación de la existencia de un derecho a esa ayuda, que entonces se denominaría cooperación. En otros casos más radicales, simplemente se niega la cooperación, sea cual sea su denominación, en beneficio de una ruptura con el sistema económico internacional del que la cooperación para el desarrollo no sería más que uno de sus mecanismos de reproducción⁽⁸⁴⁾.

En general es difícil que las propuestas de definición atiendan a los dos aspectos conceptual y emocional, quizá porque son realmente incompatibles; así la de Domergue de distinguir entre asistencia técnica, donde "uno da y otro recibe. El primero sabe algo que el otro no sabe, y el objetivo es elevar al segundo al nivel del primero", y cooperación técnica, en la que cada una de las partes, en pie de igualdad, sabe algo que la otra no sabe y se trata de elevar el nivel de ambas⁽⁸⁵⁾. El mismo profesor Flory identifica ayuda o asistencia con caridad⁽⁸⁶⁾, y afirma por otro lado que la utilización de la palabra "cooperación" tiene un significado fundamentalmente simbólico y sólo alcanza todo su sentido si se profundiza en el objetivo último de obtener un resultado de interés común entre las partes⁽⁸⁷⁾, sin tener en cuenta que en el

punto de partida, la relación entre ellas no se estableciera desde una situación de igualdad al menos material.

Los profesores G. Feuer y R. Cassan optan por un término más aséptico o menos ideologizado, el de transferencia, para referirse a todos los flujos financieros, de bienes y servicios procedentes de los Estados industrializados y con destino a los países en desarrollo que, según ellos, en realidad se reducen a dos categorías: la transmisión de conocimientos y la aportación de capitales. La primera, a su vez puede adoptar la forma de transferencia de tecnología o de asistencia técnica, la segunda, consiste en la ayuda multilateral y bilateral y en las aportaciones privadas de capital. En definitiva, la distinción viene a ser la misma que se establece entre la cooperación y la cooperación para el desarrollo, es decir, entre el trato no preferencial y el preferencial en virtud del grado de desarrollo. Los mismos autores distinguen entre transferencia tecnológica y asistencia técnica por una parte, y entre aportaciones de capital y ayuda financiera por otra, siendo los primeros supuestos de cada una de las dos posibilidades "onerosos para los receptores"⁽⁸⁸⁾.

Seguramente la discusión sea estéril desde una perspectiva formal puesto que, aceptada la cooperación para el desarrollo, cualquiera que sea su denominación, como un instrumento de la política exterior de los exteriores una de cuyas utilidades es la de actuar en tanto que mecanismo corrector de la

desigualdad en el plano internacional, el término con que se la designe carece de importancia, y por otra parte, porque, en último extremo, requiere siempre la participación de las dos partes, es decir, se trata de cooperación, aun en el caso de que consistiera en una opción voluntaria de los Estados -donantes o receptores- en el marco de sus políticas exteriores y de acuerdo, por tanto, con sus intereses nacionales. A continuación habría que calibrar si la participación del receptor es real o bien directamente proporcional a su grado de debilidad económica, de desintegración social o desorden político, en cuyo caso lo que formalmente es sin duda cooperación, se convertiría automáticamente en una sospechosa ficción que se viene denunciando como neocolonialismo.

Resta una última precisión sobre la concreción final de las políticas de cooperación para el desarrollo en programas y proyectos. En principio las políticas de desarrollo o de cooperación según estén elaborados por el país en desarrollo o por los donantes ya sean Estados u organizaciones internacionales respectivamente, contemplan una serie de programas sectoriales al servicio de aquellas, que a su vez se remiten a proyectos. Pero, igual que ocurre con los otros aspectos que hemos analizado, no existen reglas que delimiten la noción de programa de forma que tal como dijo Cela cuando le pidieron una definición de novela (todo aquello que esté calificado por su autor como novela) documentos de muy distinta naturaleza y contenido se identifican como programas de cooperación, aunque dentro de su variedad se puedan discernir ciertas características comunes.

En los programas se establecen los objetivos generales que se pretende alcanzar con la cooperación en un área definida del proceso de desarrollo del país en el que se va aplicar, se identifican los obstáculos y las condiciones económicas, sociales, culturales, de infraestructura, etc. existentes, se fijan plazos para la consecución de resultados y, a menudo, se concretan las cifras destinadas a ello y los instrumentos aplicables. Se trata, en palabras del profesor Virally, de "actos de previsión de valor normativo" en el sentido de que definen acciones que suponen compromisos a realizar en el futuro⁽⁸⁹⁾. Un programa no obstante se caracteriza, por su abstracción; no determina qué es lo que se va a hacer concretamente para la obtención de los objetivos que sí recoge, sino que para ello se remite a proyectos -de hecho hay programas que se limitan a enumerar una lista de proyectos-. En éstos, como unidades independientes y completas, se contemplan todas las fases, desde la concepción y el diseño hasta la ejecución y evaluación, e igualmente los análisis de factibilidad, la previsión de los instrumentos, tecnología, fondos y recursos humanos⁽⁹⁰⁾. No se trata de instrumentos autónomos sino que se coordinan en una secuencia lógica según la cual de la política se derivan los programas y a partir de éstos se establecen los proyectos. Por ejemplo el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), en el caso de España, se encuentra realizando un proyecto de agricultura, pesca y alimentación en Brasil, que se enmarca simultáneamente en dos programas nacionales de desarrollo brasileños, y en un programa español sobre la base de la política española de cooperación según las directrices emanadas de la Secretaría de Estado

A menudo la denominación de programa se reserva a la cooperación multilateral, mientras que en la bilateral son los acuerdos los que responden a ese contenido⁽⁹¹⁾, considerándose proyectos las acciones concretas contenidas en aquéllos. Sin embargo, las primeras resoluciones españolas sobre la cofinanciación estatal de la cooperación no gubernamental, se habla de indistintamente de programas y de proyectos⁽⁹²⁾. En la constante evolución teórica que sufre el ámbito de la cooperación para el desarrollo se está concluyendo que mejor que elaborar programas y ejecutar proyectos aislados, habría que establecer *procesos* de desarrollo en los que se integran ambos de manera coordinada.

II.5. Sobre la existencia de un deber de cooperar para el desarrollo

La cooperación para el desarrollo se ha convertido en un hecho incontrovertible de las relaciones internacionales, en una institución asentada cuyos fundamentos, sin embargo, no podemos establecer con la misma rotundidad. Tratándose de una realidad que se produce habitualmente sin mayores cuestionamientos desde la instauración de la sociedad internacional contemporánea, no está positivada como conducta exigible y por lo tanto no supone una obligación jurídica; tampoco, desde otra perspectiva, se admite de manera general la existencia de una obligación moral de cooperar fundada bien en razones de carácter histórico, bien en un deber ético de solidaridad; por último la consideración del desarrollo como derecho humano -ya sea como derecho humano de tercera generación o como síntesis del resto de los derechos humanos- no se ha articulado de forma que pudiera dar lugar a una obligación de cooperación. No existe, en definitiva, una evidencia que configure el hecho cierto de la cooperación para el desarrollo como una norma exigible a los Estados, al mismo tiempo que tanto el desarrollo como la cooperación, en cuanto derecho y deber moral respectivamente, sí pueden considerarse valores que subyacerían a una eventual positivación⁽⁹³⁾, que aunque no se haya producido formalmente, existen algunos indicios que permitirían que se produjera.

Ya hemos señalado que se cuestiona el alcance jurídico de las

resoluciones de las organizaciones internacionales, concretamente de las Naciones Unidas, en las que se recogen la mayoría de las normas relativas al derecho del desarrollo. No se trata de forzar argumentos con el fin de establecer doctrinalmente la obligatoriedad jurídica de ciertas resoluciones - obligatoriedad que se encontraría siempre sometida a discusión por otra parte de la doctrina- aunque las más significativas de las que nos interesan (las Décadas para el Desarrollo, las relativas al NOEI, etc.) puedan responder a los criterios que, según algunos autores a los que hemos hecho referencia, amplían su validez al plano jurídico⁽⁹⁴⁾. Más bien la obligación de cooperar habría de establecerse conjugando la misma práctica de los Estados con el sentido del voto, las explicaciones y reservas respecto a las resoluciones, debiendo buscarse en éstas últimas la *opinio iuris* a esa práctica, igual que se hace para dilucidar sobre el grado de compromiso de los Estados en otras materias del Derecho Internacional⁽⁹⁵⁾.

En cuanto a la práctica, tal como subraya Rych refiriéndose al derecho al desarrollo, el consentimiento de los Estados a reconocer la existencia de una categoría específica de Estados en desarrollo, el lugar común en que se ha convertido la cooperación para el desarrollo como práctica internacional en todas sus modalidades, y el hecho de que se haya asumido en las políticas internas a pesar de las críticas que a menudo despierta, son evidencias que "...indicate that donor States tend to act as if they were legally obligated to provide ODA"⁽⁹⁶⁾.

Es sabido que por sí sola la práctica no puede crear obligaciones, y especialmente en este terreno en que la cooperación para el desarrollo se configura como una opción libremente escogida por los Estados en la definición de su política exterior, siendo ésta a su vez una prueba paradigmática de la soberanía estatal. Una opción inevitable, también es cierto, en las relaciones desequilibradas entre países en desarrollo e industrializados, pero en último caso voluntaria. En el otro aspecto, los Estados han negado sistemática y expresamente la posibilidad de que la aceptación de la práctica de la cooperación pudiera entenderse como la asunción de un deber. Así, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados⁽⁹⁷⁾, en cuyo artículo 17 se establece la cooperación como una obligación para todos los Estados, fue aprobada con el voto de los países en desarrollo y del bloque socialista y la abstención o el voto en contra de prácticamente todos los países industrializados⁽⁹⁸⁾; igualmente, aunque aprobadas por consenso, estos Estados formularon reservas a las disposiciones de las Décadas para el Desarrollo cuyo contenido pudiera interpretarse como una obligación de cooperar⁽⁹⁹⁾ y el mismo proceso sufrió la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo⁽¹⁰⁰⁾.

A esta probable legalidad conformada por la práctica y las normas sobre las que se apoya, subyacen, como decíamos, unos valores que por sí mismos son fundamentos morales, constituirían la moralidad crítica de una legalidad representativa de los intereses de las fuerzas dominantes, de la cooperación para el desarrollo: la solidaridad y la equidad⁽¹⁰¹⁾, que en otros

terrenos, tanto del plano interno como del internacional, sí se han consagrado legalmente.

Hay una corriente de pensamiento contemplada en el NOEI que, desde una perspectiva histórica, atribuye una obligación moral de cooperar a las antiguas metrópolis de los actuales países en desarrollo. Es la tendencia "tercermundista" seguida por la doctrina, intelectuales y dirigentes políticos de esos países como M'Baye, Bedjaoui, Senghor o Césaire, y según la cual sobre las potencias coloniales pesa un deber de reparar respecto a lo que fueron sus colonias, bien porque el proceso de colonización impidió el desarrollo de aquellas naciones, al haber creado una situación dependiente de extraversion económica y de aculturación en todos los sentidos, bien porque se considera que el desarrollo de los países industrializados se ha edificado sobre el subdesarrollo del resto⁽¹⁰²⁾.

Ha sido igualmente la postura tradicionalmente sostenida por la ahora antigua URSS, que consideraba el subdesarrollo consecuencia directa de la expansión del capitalismo y, por tanto, responsabilidad de los Estados occidentales; al mismo tiempo que rechazaba la cooperación para el desarrollo tal como se concibe desde la perspectiva occidental, en tanto que nueva modalidad de dominación de corte colonial. De hecho la ex-URSS no participaba en ningún programa internacional de desarrollo y sus relaciones con estos países han respondido fundamentalmente a planteamientos ideológicos -la

"desideologización" fue una de las palabras claves de la política exterior de la perestroika- y de interés nacional como superpotencia. En el proceso actual de revisión se ha reconocido un grado de responsabilidad en el apoyo a un modelo de desarrollo que ha resultado infructuoso, que no obstante y por la misma situación económica y política crítica de la antigua URSS, está derivando en el más descarnado descompromiso⁽¹⁰³⁾.

Por último, se ha producido un amplio debate en torno a la consideración del desarrollo como un derecho humano reconocido a los pueblos y a los individuos⁽¹⁰⁴⁾, uno de cuyos medios de realización sería la cooperación, que se entiende como obligación en la medida en que el respeto a los Derechos Humanos y el establecimiento de relaciones de cooperación entre los Estados constituyen imperativos de la Sociedad Internacional contemporánea. Según esta teoría promovida en principio por M'Baye⁽¹⁰⁵⁾, el fundamento legal del derecho al desarrollo y sus subsecuentes obligaciones, no es discutible como el caso al que nos hemos referido de las resoluciones, sino que se encuentra expresamente recogido en el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas y en sus artículos 1, 55 y 56, así como en los tratados constitutivos de muchos de los organismos especializados de la ONU y, entendiendo el desarrollo en su sentido más amplio, en los convenios y declaraciones internacionales relativos a los derechos humanos.

A partir de esta idea de que se trata de un derecho humano,

aceptada por la misma Organización de Naciones Unidas⁽¹⁰⁶⁾, se han producido varias propuestas, principalmente la de Vasak sobre el surgimiento de una tercera generación de derechos humanos -derechos de solidaridad- en la que el derecho al desarrollo figura junto a los derechos a la paz, a un medio ambiente sano y equilibrado y a la preservación de la herencia común de la humanidad-. La precisión de su contenido, ámbito de aplicación, y posibilidades reales de exigir su cumplimiento por parte de sus beneficiarios, es decir, su articulación técnica como derechos, es más compleja.

Las dificultades que en el plano interno conlleva la concreción jurídica de las aspiraciones a la dignidad humana -que en definitiva es en lo que consisten los derechos humanos- en derecho, aumentan cuando se trata de trasladar ese ejercicio al ámbito internacional. En cuanto a la titularidad, mientras los derechos humanos están ligados al individuo, el derecho al desarrollo es una reivindicación de los pueblos, y concretamente de los pueblos subdesarrollados de la misma forma que el derecho a la autodeterminación se reconoce únicamente a los pueblos sometidos a dominación extranjera, colonial, o racista, y no cabe, desde el punto de vista del derecho, que lo reclamen quienes no se encuentran bajo esas condiciones. Habría por tanto que establecer unos criterios de desarrollo y subdesarrollo, que, como hemos visto, no están claramente determinados. En segundo lugar no existen en la escasamente estructurada Sociedad Internacional, instancias capaces de garantizar su cumplimiento y ante las que reclamar por su violación. En cuanto a las

obligaciones para terceros que se derivarían de la existencia de tales derechos. que en el caso del derecho al desarrollo sería la obligación de cooperar, también hemos señalado más arriba que, como tal obligación exigible, no existe.

La caracterización de estos supuestos derechos -por lo menos aspiraciones legítimas que pudieran reconocerse como derechos- como de "tercera generación" ha suscitado el debate sobre si, en lo que se refiere específicamente a la paz y el desarrollo, se trata de un requisito previo para el cumplimiento de las categorías tradicionales de derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, un grado mínimo de satisfacción de necesidades básicas de la población que proporcionara eficacia a la posterior aplicación de los derechos humanos tradicionales. Si así fuera, se justificaría el aplazamiento del respeto a estos últimos hasta la consecución del desarrollo, la paz, etc. y contradice la idea de que los derechos humanos forman un todo inseparable sin que se pueda establecer una jerarquía entre ellos⁽¹⁰⁷⁾. En realidad, al contrario, el cumplimiento de los derechos humanos de primera y segunda generación es un requisito indispensable para que se pueda hablar de desarrollo, entendido éste en el sentido amplio a que nos venimos refiriendo y, viceversa, no existe un derecho nuevo -al desarrollo- autónomo del cumplimiento de los anteriores, y lo cierto es que hay una coincidencia prácticamente sin fisuras entre los Estados que reconocen y respetan los Derechos Humanos tradicionales y los pueblos que están considerados objetivamente como desarrollados⁽¹⁰⁸⁾. Teóricamente este planteamiento es

correcto, sin embargo, en la práctica, la ausencia de unos mínimos de nivel de vida desvirtúa, y a menudo imposibilita, la realización de los derechos individuales, de forma que el desarrollo no se concibe como la realización plena, material y humana, de las sociedades o de los individuos en las sociedades, sino que se convierte en una reivindicación de condiciones mínimas. También podría interpretarse el desarrollo como derecho en tanto que síntesis del resto de los derechos humanos⁽¹⁰⁹⁾, adquiriendo así la categoría de derecho, de forma que en la vinculación desarrollo-derechos humanos-deber de cooperación para el desarrollo, el carácter obligatorio de este último, se vería sustentado, no solamente por una interpretación de las normas de "hard law" - las señaladas por M'Baye- en ese sentido, sino en tanto que medio posible para la consecución de los derechos humanos sí reconocidos y sintetizados en el derecho al desarrollo.

El incumplimiento del deber de cooperar en este supuesto no procedería de la inexistencia de la obligación sino de la incapacidad de las instancias internacionales para imponerla, igual que ocurre con los derechos humanos. Es la postura de Bedjaoui respecto al alcance jurídico de las resoluciones de Naciones Unidas, y concretamente a las relativas al NOEI, cuando dice que la sanción no condiciona la existencia de la obligación, sino solamente su ejecución⁽¹¹⁰⁾. Hay autores que, de todas formas, cuestionan la conceptualización de los derechos de tercera generación, "que derivan de la fraternidad o de la solidaridad entre los hombres" como auténticos derechos

humanos⁽¹¹¹⁾.

Por otra parte, hay una fractura en el razonamiento que pretende añadir los derechos de solidaridad como una nueva generación de derechos humanos a sumar en los mismos términos a las ya existentes, puesto que los titulares -individuos y pueblo-, el ámbito de aplicación -interno e internacional- y el sistema de garantías, son distintos. En un paralelismo que, en todo caso, podría establecerse -y que sólo es válido para el derecho al desarrollo y no para el resto de los derechos de solidaridad-, a los derechos políticos correspondería la autodeterminación de los pueblos y la independencia política de los Estados, y a los de carácter económico, social y cultural, el derecho al desarrollo.

II.6. Cooperación al desarrollo o cooperación para el desarrollo y América Latina, Iberoamérica o Hispanoamérica

Quedan todavía un par de precisiones no tanto conceptuales como de denominación. Por una parte, sin mayor importancia, se trata de la utilización de los términos "cooperación al desarrollo" o de "cooperación para el desarrollo". Hemos optado por la segunda, aunque generalmente ambas se utilizan de manera indistinta, porque en castellano la cooperación es para algo o en algo, pero no a algo, mientras que la cooperación al desarrollo parece una traducción directa de la expresión francesa coopération au développement. De todas formas en los dos casos se trata de la acción de cooperar aplicable al objetivo concreto del desarrollo. A Pío Baroja se le planteaba un problema similar cuando no sabía si estaba "en zapatillas" o "con zapatillas", pero el resultado era que llevaba puestas las zapatillas.

Por otra parte, la elección del término América Latina en lugar de otros como Hispanoamérica o Iberoamérica -que es la denominación que actualmente se utiliza oficialmente en España desde la idea de que la de América Latina diluye el componente español, o por lo menos peninsular, en la influencia europea, fundamentalmente francesa, en general- tiene su razón en primer lugar en que es el que utiliza la misma población de América para referirse a su propio territorio, y consideramos que, aunque hubiera argumentos

etimológicos o de cualquier otro tipo en favor de otra denominación, debe primar la que, de manera efectiva por el uso, se imponga desde allí⁽¹¹²⁾; además, América Latina es el término utilizado en distintos foros internacionales, por ejemplo la Comisión Económica para América Latina en Naciones Unidas (CEPAL), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en la Comunidad Europea se habla de "relaciones con los países no asociados de América Latina", etc.⁽¹¹³⁾.

Un magnífico escritor maldito y cubano, Guillermo Cabrera Infante, cree que decir América Latina es reproducir un cliché hasta el punto de que le suena a América Letrina, seguramente porque los clichés apestan. Se basa para negar esa denominación unificadora en la diversidad de los países que componen el subcontinente, y ni siquiera la comunidad lingüística que en último extremo los une, es cierta en el caso de Brasil y varios países del Caribe, por no hablar de los factores de diferenciación raciales y sociales. La identificación por la pertenencia al "Sur" económico y político es para Cabrera Infante tan relativa como el hecho de que en cualquier punto geográfico, dentro de un mismo país, de una misma región, siempre hay un Norte y un Sur que responden a las características sociológicas sintetizadas en el concepto-conflicto "Norte-Sur". Quizá tenga razón y estemos utilizando un tópico desgastado sin profundizar en las razones perversas que llevaron a su creación, pero en todo caso es necesaria, aunque sea por comodidad, una denominación, mientras que

Cabrera Infante es fundamentalmente un provocador⁽¹¹⁴⁾.

Todas estas consideraciones de carácter conceptual y terminológico son útiles, teniendo en cuenta que hay una tendencia a la confusión provocada por la misma naturaleza de la materia, y por la de los muy diversos actores que participan en ella, que sólo en último extremo, y para estas labores de estudio, tienen una procedencia académica: en general la pauta viene marcada por la práctica política, y sobre ella se elaboran sistematizaciones. Sin embargo la utilidad de su estudio no prejuzga la bondad de la cooperación internacional para el desarrollo, ni el que las construcciones teóricas se correspondan con la praxis, de forma que la definición de la cooperación para el desarrollo como medio para la consecución de unos objetivos superiores, no tiene una traducción automática en que efectivamente a través de la cooperación para el desarrollo se procure el respeto a los Derechos Humanos o se realice el principio de la igualdad real de los Estados. En realidad la cooperación para el desarrollo ha servido, como hemos dicho más arriba y en otro lugar⁽¹¹⁵⁾, para perpetuar un sistema que se ha mostrado perverso en términos de desarrollo con la mayoría de los países que, después de muchos años de cooperación, aún se encuentran sumidos en el subdesarrollo, corrigiendo únicamente algunos de sus efectos.

En efecto, la consecución de la igualdad real de los Estados, la igualdad en términos económicos que hiciera eficaz la igualdad jurídica

existente, pasaba en realidad por la modificación estructural de una concepción de la Sociedad Internacional, la construida a partir del fin de la II Guerra Mundial con el objetivo básico de la preservación de la paz y la seguridad internacionales, que no contempla el subdesarrollo, o las diferencias en el nivel de desarrollo, como problema en sí mismo, sino en todo caso por sus efectos como factor desestabilizador de la paz y la seguridad⁽¹¹⁶⁾. Modificación pretendida en el NOEI, sobre cuyo fracaso no hay más que decir, y sustituida por un mecanismo corrector, la cooperación para el desarrollo.

No se trata tampoco de un modelo global teórico, sino que las políticas de cooperación en tanto que instrumentos de la política exterior de los Estados, varían profundamente entre sí según los criterios y la filosofía que las inspiren, según la medida en que se introduzca en su definición el componente de interés nacional del país donante y en qué se cifre este interés. A lo largo de este trabajo de investigación intentaremos delimitar todo ello en referencia al caso español y su aplicación a América Latina.

Notas al capítulo II

- (1). Citado por BENZ, W. y GRAML, H. (comp.): *El siglo XX. Problemas mundiales entre los dos bloques de poder*. Vol. III, Madrid, Siglo XXI, 1984, pág. 359.
- (2). SUNKEL, O. y PAZ, P.: *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1976.
- (3). Los más importantes estudiosos de las disciplinas del Derecho Internacional Público y las Relaciones Internacionales han debatido y definido el término de Sociedad Internacional, desde distintas percepciones (ver DEL ARENAL, C.: *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1991). Entenderemos en nuestro trabajo la Sociedad Internacional en un sentido amplio tal como lo hacen aquellos autores que consideran superada las ideas de la Sociedad Internacional como una sociedad interestatal o de sujetos de Derecho Internacional. En la doctrina española de las Relaciones Internacionales se trata de los profesores MESA ("...una sociedad homogeneizada por la misma pluralidad de sus protagonistas, actuantes en un espacio universal absolutamente abierto a la confianza mutua y al influjo de las culturas siempre complementarias", *La Sociedad Internacional contemporánea. Documentos básicos*, Vol.I, Madrid, Taurus, 1984.), ARENAL *op.cit.*, MEDINA, M.: *Teoría y formación de la sociedad internacional*, Madrid, Tecnos, y TRUYOL, A.: *Las relaciones internacionales como sociología*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973. En el Derecho Internacional Público, los profesores J.A. CARRILLO SALCEDO, L.I. SANCHEZ RODRIGUEZ y A. RODRIGUEZ CARRION.
- (4). *Dictionnaire de la terminologie du Droit International*, préface de J. BASDEVANT, París, Sirey, 1960, pág. 173.
- (5). REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público. I Principios fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1987, pág. 277. Ver también GARZON CLARIANA, G.: "Sobre la noción de cooperación en el Derecho Internacional" *Revista Española de Derecho Internacional*, (REDI) nº 1, 1976, pp. 51-69.
- (6). BARBERIS, J.A.: *Los sujetos de Derecho Internacional actual*, Madrid, Tecnos, 1984, pág. 25.

(7). El diccionario de la Academia la define como la "adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros". El profesor Peces-Barba señala al respecto: "El punto de partida de la solidaridad es el reconocimiento de la realidad del otro y de la consideración de sus problemas como no ajenos...", PECES-BARBA, G.: *Curso de Derechos Fundamentales. (I) Teoría general*, Madrid, Eudema, 1991, pág. 238.

(8). Prólogo a PIGRAU i SOLE, A.: *Subdesarrollo y adopción de decisiones en la economía mundial*, Madrid, Tecnos, 1990, pág.14.

(9). Ver sobre ello, por ejemplo BENCHIKH, M.: *Droit international du sous-développement. Nouvel ordre dans la dépendance*, París, Berger Levrault, 1983. Es una realidad que ya había subrayado Tibor Mende: "Si una catástrofe cósmica separase las mitades Norte y Sur de nuestro planeta, la tecnología moderna ya estaría en condiciones de permitir a los países del cinturón templado del Norte adaptarse a la nueva situación sin consecuencias graves, a largo plazo, para su prosperidad material...el peligro de una búsqueda de la explotación de los países subdesarrollados por el Norte industrial es una probabilidad; pero también existe la posibilidad de que el mundo rico los desprecie simplemente". *De l'aide á la recolonisation*, París, Ed. Le Seuil, 1972. Citado por M. Merle en *Sociología de las relaciones internacionales*, versión española de R. Mesa, Madrid, Alianza Universidad, 1991 (2ª ed. revisada y ampliada), pág. 274. Si políticamente es así, sin embargo, hay economistas que tratan de probar técnicamente la existencia de una interdependencia global en el plano macroeconómico entre los países en desarrollo y los industrializados: "...the first major influence of the South upon the North operates through commodity markets: shortages of raw materials in the South may rise world commodity prices...the behavior of South also affects the North through the operation of international capital markets. In cases where the South is not totally excluded from world capital markets, high Northern interest rates depress investment in the South...", MUSCATELLI, A. y VINES, D.: "Macroeconomic Interactions between the North and South", en BRYANT, R. (ed.): *Macroeconomic Policies in an Interdependent World*, pp. 381-417.

(10). CARDOSO, F.H.: "Las relaciones Norte-Sur en el contexto actual: ¿una nueva dependencia?", *El Socialismo del Futuro*, nº 3, 1991, pág. 138.

(11). Para M'Baye la base moral de la obligación de cooperar es la solidaridad al margen de otras consideraciones. M'BAYE, K.: "Le droit au développement" en *Le droit au développement au plan international. Colloque de l'Academie de Droit International*, La Haya, 16-18 de octubre de 1979, *RCADI*, 1979, pp.73-93. En el mismo sentido de la generación de deberes y como valor superior o moral fundamento de los derechos humanos, pero en su aplicación en el ámbito interno, Peces-Barba, *op. cit.*, pág. 239.

- (12). MERLE, M.: *Sociología de las relaciones internacionales*, op.cit. pp. 339-353.
- (13). LOEWENSTEIN, K.: "Sovereignty and international co-operation", *American Journal of International Law* (AJIL), abril de 1954; REMIRO BROTONS, A. op.cit. pág. 277.
- (14). Distinción hecha por el profesor Carrillo Salcedo entre el ordenamiento que imponía restricciones negativas a los Estados y el actual que, en función de la interdependencia, establece obligaciones jurídicas positivas, en *Del Derecho internacional liberal al Derecho internacional social*, Granada, Publicaciones de la Escuela Social de Granada, 1963, citado en CARRILLO SALCEDO, J.A.: "El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana", *REI*, nº 1-4, Vol. XXV, 1972, pp. 119-125.
- (15). FRIEDMAN, W.: *The Changing Structure of International Law*, Londres, Stevens and Sons, 1964, pág. 62.
- (16). FLORY, M.: "Adapting International Law to the Development of the Third World" en SNYDER, F.E. y SATHIRATHATI, S. (ed.): *Third World Attitudes toward International Law. An Introduction*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987. pág.804. En otro lugar especifica esos objetivos de la siguiente forma: "...tout le droit international du développement est ordonné à une finalité économique précise et donc contraignante qui est celle de la véritable égalité, l'égalité de développement des nations. Ainsi se précise la nature du droit international du développement: un droit au service d'une finalité qui est, à l'échelle des relations internationales, la lutte contre le sous-développement et la recherche d'une véritable indépendance pour les pays sous-développés". *Droit international du développement*, París, PUF, 1977, pág. 31.
- (17). GARCIA AMADOR, E.V.: *El derecho internacional del desarrollo. Una nueva dimensión del derecho internacional económico*, Madrid, Civitas, 1987, pág. 57.
- (18). GROS SPIELL, H.: *Derecho internacional del desarrollo*, Valladolid, Cuadernos de la Cátedra J.B. Scott, Universidad de Valladolid, 1975, pág. 25. WEIL, P.: "Le droit international économique. Mythe ou réalité?" en Société Française de Droit International: *Colloque d'Orleans*, París, Pédone, 1972. Ver también VV.AA.: *La formation des normes en droit international du développement*, París, Éditions du CNRS, 1984, especialmente la aportación de B. STERN: "Le droit international du développement, un droit de finalité?", pp. 43-52.
- (19). BERMEJO GARCIA, R.: "Reflexiones sobre la ayuda al desarrollo", *REI*, Vol. 7, nº 3, julio-septiembre de 1986, pp. 769-793.

(20). BIROU, A.: *Léxico de economía*, Barcelona, Laia, 1973. Otro autor, Cameron, utiliza una denominación diferente atribuyendo al término progreso económico las connotaciones éticas que nosotros aplicamos a la idea de desarrollo. CAMERON, R.: *Historia económica mundial. Desde el paleolítico hasta el presente*, Madrid, Alianza Universidad, 1989.

(21). Los informes del Banco Mundial y de la OCDE constatan el crecimiento del PNB real por habitante incluso en la región de Africa Subsahariana, y sobre todo en América Latina. Así Talavera Deniz señala que según esas mismas fuentes "entre 1950 y 1980 tiene lugar un proceso de crecimiento económico como nunca había ocurrido en la región en toda su historia... superior a la media del conjunto de los países desarrollados de la OCDE", TALAVERA DENIZ, P.: "La crisis económica latinoamericana: una crisis estructural" en ALBURQUERQUE, F. et al.: *Crisis económica mundial y Tercer Mundo*, Madrid, IEPALA, 1988, pág.109. "En conjunto los países del Tercer Mundo no productores de petróleo tuvieron un crecimiento medio del PNB del 3,1% anual aproximadamente en el periodo 1960-82, mientras que el de los países desarrollados fue del 3,4%", TODARO, M.P.: *El desarrollo económico del Tercer Mundo*, Madrid, Alianza, 1988, pág. 61.

(22). Se trata de la teoría de W.W ROSTOW enunciada en *The Stages of Economic Growth. A Non Communist Manifesto*, Londres, Cambridge University Press, 1960. Entre otras las siguientes obras recogen las distintas teorías sobre el desarrollo y el subdesarrollo, así como las críticas a la identificación entre desarrollo y crecimiento: BARAN, P. y HOBBSBAUM, E.: "The Stages of Economic Growth", *Kiklos*, nº 14, 1961, pp. 234-242; BASTOR, N. (ed.): *Mesuring Development*, Londres, Frank Cass, 1972; BRENNER, Y.S.: *Theories of Economic Growth*, Nueva York, Praeger, 1966; COQUERY-VIDROVITCH, C., HEMERY, D. y PIEL, J. (eds.): *Pour une histoire du développement. Etats, sociétés, développement*, París, L'Harmattan, 1988; CHENERY, H.B. y SYRKIN, M.: *Patterns of Development*, Washington, Banco Mundial, 1975; LITTLE, I.: *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Nueva York, Basic Books, 1982; STREETEN, P.: "Development dichotomies", *World Development*, Vol. 11, nº 10, 1983, pp. 875-980; TALAVERA DENIZ, P.: *Economía mundial y subdesarrollo*, Barcelona, Hacer, 1985.

(23). CARRILLO SALCEDO, J.A.: "El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana", *REI*, op. cit. pp. 119-125. En el mismo sentido dice J.L. SAMPEDRO: "Mientras que el problema de los países avanzados es el del crecimiento, el nuestro es el del desarrollo, definido en el sentido en que lo hicieron hace tiempo las Naciones Unidas, es decir, crecimiento más cambio", prólogo a PARDOS, J.L.: *Crecimiento y desarrollo en la década de los 80*, Madrid Tecnos, 1984.

- (24). GOULET, D.: *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*, Nueva York, Atheneum, 1971.
- (25). BUNGE, M.: *Ciencia y desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XX, 1984, pág. 23.
- (26). SEERS, D.: "The meaning of development", *Eleventh World Conference of the Society for International Development*, Nueva Delhi, 1969, citado por TODARO, *op.cit.* pág. 118.
- (27). Res. 1710 (XV) y 1715 (XV) de 1961, precedidas por el estudio del Consejo Económico y Social titulado *Perspectivas para el quinquenio 1960-64*, E/3347/Rev.1, n° 60-IV-14. Ver sobre ello, VIRALLY, M.: "La deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement. Essai d'interprétation para-juridique" en *Annuaire Français de Droit International 1970*, (AFDI), pp. 9-33. En este artículo el profesor Virally señala que la Primera Década tuvo, por lo menos, el valor de plantear el subdesarrollo como un problema mundial que exigía, para su solución, la cooperación de los Estados desarrollados.
- (28). El contenido de la Declaración de la Conferencia de El Cairo sobre los problemas del desarrollo económico (9-18 de julio de 1962), que reunió a 31 países atrasados, fue recogido en la resolución 1820 (XVII). Además, antes de la promulgación de la Estrategia tuvo lugar la cumbre de los No Alineados de Lusaka (8-10 de septiembre de 1970) de la que emanó la "Declaración sobre el No Alineamiento y el progreso económico" con una referencia a la ONU como foro ante el que presentar los problemas de los No Alineados y en el que proponer soluciones. Así mismo se hace un llamamiento para que la Segunda Década sea "una ocasión para introducir modificaciones estructurales en el sistema económico mundial"
- (29). Informe del Secretario General *A mi-chemin dans la Décennie des Nations Unies pour le développement*, E/4071, n° 65.IV, de 11 de junio de 1965.
- (30). Informe Tinbergen realizado por el Comité de Planificación del Desarrollo. Rapport sur la sixième session. CES , documents officiels, 49 session, supplément n° 7.
- (31). *Vers une action commune pour le développement. Rapport de la Commission d'étude du développement international*, París, Danoël, 1969. Publicado en español: *El desarrollo: empresa común*, Madrid, Tecnos, 1969. Sobre este informe ver el apartado dedicado al derecho internacional económico del AFDI, 1969 y 1970.
- (32). El llamado Informe Jackson, *Etude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement*, Doc. ONU DP/5, Ginebra, diciembre de 1969. 2 Vol.

(33). Se trata de las técnicas de las "mesas redondas" y los NaTCAPs del PNUD para coordinar la cooperación bilateral y la multilateral.

(34). Estrategia internacional de desarrollo para la Segunda Década de Naciones Unidas para el desarrollo, res. 2626 (XXV) de 24 de octubre de 1970. Ver el artículo citado de M. VIRALLY

(35). Res. 35/56 de 5 de diciembre de 1980. Ver sobre ella FLORY, M.: "La troisième décennie pour le développement", *AFDI*, 1980, pp.593-605.

(36). Sobre la distinción entre las Estrategias de Naciones Unidas para el desarrollo y el NOEI: UNCTAD: "Examen y evaluación de la aplicación de la estrategia internacional del desarrollo; la Declaración y el Programa de acción para la instauración de un NOEI; la Carta de los derechos y deberes económicos de los Estados, y la res. 3362 (S-VII) de la Asamblea General sobre el desarrollo y la cooperación económica internacional. La evaluación de una estrategia internacional de desarrollo viable". Informe de Secretario General de la UNCTAD de 30 de marzo de 1977 (Doc. TD/B/642) citado por V. ABELLAN: "Algunas consideraciones sobre el nuevo orden económico internacional" en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Vol. XXIX, nº 113, 1987, pp. 213-247.

(37). S. AMIN proporciona esta definición de desarrollo autocentrado aunque es crítico con la aplicación que de él hacen, en este caso las Naciones Unidas. Es imposible que este tipo de desarrollo, fundamental en la construcción de una economía capitalista, se produzca en la periferia. AMIN, S.: *La desconexión*, Madrid, IEPALA, 1988.

(38). Como resumió J. Galtung, el NOEI consiste en mejorar los términos de intercambio, permitir a los países de la periferia un mayor control sobre los ciclos económicos y desarrollar el comercio entre los países en desarrollo. *The North-South: Technology, Basic Human Needs and the NIEO*, N.Y. Institute for World Order, 1980.

(39). BRANDT, W. (dir.): *Nord-Sud: un programme de survie* París, Gallimard, Col. Idées, 1980, pp. 85-86. La Comisión Brandt se creó a instancias del antiguo presidente del Banco Mundial, R. McNamara. Sobre este informe: VV.AA.: *Balance crítico y perspectivas. Diálogo Norte-Sur*, México, Ed. Nueva Imagen, 1982. Concretamente los artículos de L. YUANZHEN: "El informe de la Comisión Brandt sobre las relaciones Norte-Sur", pp.49-56.; WRIGHT, C.: "El informe Brandt: un enfoque sindical", pp.67-76.; ANGELOPOULOS, A.: "Comentarios acerca del Informe Brandt", pp.83-89; BERGSTEN, F.: "El Informe de la Comisión Brandt: una perspectiva desde

Estados Unidos", pp. 129-142., y las partes IV y V.

(40). En este sentido C. Furtado dice al exponer el análisis estructural: "...Se trata de hacer resaltar la idea de transformación (...) de orientar el aparato cognoscitivo hacia los elementos estructurales que ofrecen más resistencia a la transformación. Utilizo la palabra transformación para significar desarrollo global, lo que incluye cambios a nivel de las estructuras". *Prefacio a nova economia politica*, citado por DE JUAN Y PEÑALOSA, R.: "El concepto de dependencia económica y su futuro" en *Información Comercial Española*, n° 564-565, agosto-septiembre de 1980, pp. 137-146. Ver también KAY, C.: "Reflections on the Latin American Contribution to Development Theory" en *Development and Change*, n° 1, vol. XXII, 1991, pp. 31-67.

(41). COMISION MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (INFORME BRUNDTLAND): *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza, 1988.

(42). Por ejemplo el informe del Consejo de calidad ambiental y el Departamento de Estado para el presidente Carter sobre la evolución futura del crecimiento demográfico, los recursos naturales y el medio ambiente *The Global 2000 Report*, N.Y, Pergamon Press, 1981, publicado en castellano como *El mundo en el año 2000*, Madrid, Tecnos, 1982, o el *Informe Interfuturos*, de la OCDE.

(43). Según la expresión utilizada por L. JIMENEZ HERRERO en *Medio ambiente y desarrollo alternativo. Gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable*, Madrid, IEPALA, 1989.

(44). PNUD: *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990, pág. 34.

(45). ONU: *Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano*, informe del Secretario General E/CN 4/1334 de 11 de diciembre de 1978.

(46). Resolución 41/128 de la A.G adoptada el 4 de diciembre de 1986. Sobre ella ver COLLIARD, C.A.: "L'adoption par l'Assemblée Générale de la Déclaration sur le Droit au Développement" en *AFDI*, Vol. XXXIII, 1987, pp. 14-628.

(47). Las distintas teorías sobre el derecho al desarrollo como derecho humano se encuentran recogidas en RYCH, R.Y.: "The Right to Development as an Emerging Human Right" en *Virginia Journal of International Law*, Vol. 23, n° 2, invierno de 1983, pp. 287-328. En el coloquio sobre "Le droit au développement au plan international" de la Academia de Derecho Internacional

de La Haya, *RCADI* 1979, se concretan estas teorías: ABI-SAAB, G.: "The Legal Formulation of a Right to Development" que lo identifica con una condición necesaria para la materialización de los derechos individuales (pág. 171); ALSTON, Ph.: "The Right to Development at International Level" para quien se trata de la suma de los demás derechos; M'BAYE, K.: "Le droit au développement" donde se considera que aun siendo un derecho de solidaridad, se encuentra contenido en los instrumentos legales existentes. Ver también sobre el derecho al desarrollo BERMEJO GARCIA, R. y DOUGAN BEACA, J.D.: "El derecho al desarrollo: un derecho complejo con contenido variable" en *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 1985, pp.211-249; ISRAEL, J.J.: "Le droit au développement", *Revue Général de Droit International Public*, (RGDIP) Vol. LXXXVIII, 1983, pp. 5-41; DE VEY MESTDAGH, K.: "The Right to Development", *Netherland International Law Review*, n° 1, Vol. XXVII, 1981, pp.31-53, además de las obras citadas de FLORY y CARRILLO SALCEDO.

(48). Declaración común de los países en vías de desarrollo anexa a la resolución 1897 (XVIII) de 11 de noviembre de 1963 sobre la UNCTAD, Carta de Argel de 24 de octubre de 1967 que constituye la plataforma de sus reivindicaciones hacia los países industrializados. En realidad aunque pretende encontrar soluciones a los problemas del comercio mundial y en particular "a los problemas urgentes del comercio y de la expansión de los países en desarrollo, por medio de la cooperación internacional", desde la UNCTAD se han acometido reformas fundamentales del sistema comercial internacional. por ejemplo con la sustitución del principio de nación más favorecida por el sistema de preferencias generalizadas; por otra parte la misma UNCTAD asume esa posición reivindicativa si, tal como se ha señalado (COMBACAU, J. y REUTER, P.: *Institutions et relations internationales*, París, PUF, 1980, pág. 357) el Grupo de los 77 se ha convertido en un organismo de preparación de las sesiones sucesivas de las UNCTAD. Por ejemplo, el Programa Global de Acción en favor de los PMA aprobado en la V UNCTAD (res. 122 (V)) es esencialmente igual al Programa de Arusha adoptado previamente por los 77.

(49). PELLET, A.: "Note sur quelques aspects juridiques de la notion de droit au développement" en VV.AA.: *La formation des normes en Droit International du Développement*, París, Ed. du CNRS, 1984. pág. 83.

(50). CARRILLO SALCEDO, J.A.: "El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana" *op. cit.* pág. 19.

(51). GROS SPIELL, H.: *Derecho internacional del desarrollo. op. cit.* pág. 20.

(52). TODARO, M.P.: *El desarrollo económico del Tercer Mundo*, op. cit. pp. 119-120.

(53). BRANDT, W. et alt.: *Nord-Sud: un programme de survie*, op. cit., pp. 96-104; PREALC: *Deuda social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Santiago de Chile, PREALC, 1988, pág. 8. Ver también FLIK, R.J. y VAN PRAAG, B.M.S.: "Definiciones de límites subjetivos de pobreza" en *Información Comercial Española, Revista de Economía*, nº 686, octubre de 1990, pp.9-22, y en el mismo número, DUNCAN, G.J.: "La dinámica de la pobreza", pp.23-47. STREETEN, P.: *Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades básicas de los países en desarrollo*, Madrid, Tecnos, 1986. En las necesidades básicas se centró también la OIT, pero hay que tener en cuenta que esta idea se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas para la supervivencia, sin considerar los aspectos de las libertades individuales, el medio ambiente, etc.

(54). VIDAL VILLA, J.M.: *Hacia una economía mundial. Norte-Sur frente a frente*, Barcelona, Plaza y Janés/Diario-16, 1990, pág. 97.

(55). Constatado como problema de la Sociedad Internacional en su conjunto desde los inicios de su construcción a partir de la II Guerra Mundial. Así, junto a las referencias un tanto vagas recogidas en el preámbulo y los capítulos IX y XI de la Carta de Naciones Unidas, ya en la resolución 52 (I) de 14 de diciembre de 1946 se reconoce explícitamente que "no todos los Estados han alcanzado el mismo grado de desarrollo" de donde se deriva el deber de la organización y sus miembros de trabajar en pos del desarrollo de los menos favorecidos.

(56). Sobre ello ver por ejemplo BENCHIKH, M.: *Droit international du sous-développement. Nouvel ordre dans la dépendance*, op. cit.; BOU ASSI, E.: *L'éclatement du Tiers Monde vu sous l'angle de la bipolarité du système international*, París, Pedone, 1988.

(57). La A.G. aprobó estos criterios en la resolución 2768 (XXVI). Sobre ello ver VERWEY, W.I.: "U.N. and the Least Developed Countries" en MAKARCZYK, J.: *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 531-556; LADREIT DE LACHARRIÈRE, G.: "Inégalité de développement et droit international" en *RCADI*, 1973, II, Vol. 139, pp. 233-269; "Aspects récents du classement d'un pays comme "moins développé", en *AFDI*, 1967, pp. 703- 716; "Identification et statut des pays "moins développés" en *AFDI*, 1971, pp. 461-482.

(58). Basándose en el razonamiento de los países en desarrollo de la injusticia que implica la aplicación de un trato igualitario entre desiguales. G. LACHARRIERE ("Inégalité de développement et droit international", op. cit. pág. 253 y M. VIRALLY ("La Charte des Droits et Devoirs Economiques des

Etats", *AFDI*, 1974, pp. 67-75.) hablan de la necesidad de establecer una "inegalité compensatrice"; del mismo autor: "Le principe de réciprocité dans le droit international", *RCADI*, 1967, III, pp.1-106, donde señala la existencia de una reciprocidad subrepticia en las acciones de cooperación o de ayuda para el desarrollo a pesar del "animus donandi" que en principio se les supone, pp. 92-93. M. FLORY se refiere a la dualidad de normas como mecanismo para hacer efectiva la igualdad soberana de los Estados ("Adapting international law to the development of the Third World", pág. 804. en SNYDER, F.E. y SATHIRATHAI, S.(eds.): *op. cit.*; SEIDL-HOHENVELDERN, aunque critica cierta incoherencia en la postura de los países en desarrollo, deja constancia de la distinción entre la igualdad formal y la igualdad material, y ésta significa igual trato sólo entre aquellos que son materialmente iguales, en "General Course on Public International Law", *RCADI*, 1986, III (Vol. 198), pp.13-264. ANAND, R.P.: "Sovereign Equality of States in International Law", *RCADI*, 1986, II (Vol.197), pp. 13-228, especialmente el capítulo IV.

(59). Aunque no por ello sin ningún valor jurídico. Ver bibliografía sobre ello en la nota nº 19 del artículo de BERMEJO GARCIA, R. y DOUGAN BEACA, J.D.: "El derecho al desarrollo: un derecho complejo con contenido variable" *op. cit.* pág. 217. Nota 23 en la página 33 del libro citado de H. GROS SPIELL, que afirma la importancia de estas resoluciones en la formación del derecho del desarrollo, y en la tipificación y reconocimiento de un derecho al desarrollo; CASTAÑEDA, J.: "Valeur juridique des résolutions des Nations Unies", *RCADI*, 1970, I, pp. 211-331. En la doctrina española, CARRILLO SALCEDO, J.A.: *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 157 y ss., donde aún partiendo de que la Carta atribuye una capacidad recomendatoria a las resoluciones de la Asamblea General, considera que, con una visión más amplia, hay que tener presente, para determinar su valor, la misma evolución de la Organización y factores como el número de votos con el que han sido aprobadas, el grado de concreción de las cuestiones que traten, etc.; en el mismo sentido, RODRIGUEZ CARRION, A.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 189-190.

(60). Sobre ello, BENCHIKH, M.: *Droit International du sous-développement*, *op. cit.*, pp. 84 y ss.; CARREAU, D., FLORY, T. y JUILLARD, P.: *Droit international économique*, París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1990, pp.95-169; GROS SPIELL, H.: "La cláusula de la nación más favorecida. Su sentido actual en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio", *REDI*, nº 3, Vol. XX, julio-septiembre de 1967; VIGNES, D.: "La clause de la nation la plus favorisée et sa pratique contemporaine", *RCADI*, 1970, III; LEBULLENGER, J.: "La portée des nouvelles règles du GATT en faveur des Parties contractantes en voie de développement", *RGDIP*, Vol. 86, nº 2, 1982, pp. 235-253.

(61). CAD: *Vingt cinq ans de coopération pour le développement, rapport 1985*, París, OCDE, 1985. La condición de liberalidad o el contenido de donación de los recursos que conforman la APD es una medida compuesta por: la tasa de interés, la duración del préstamo y el periodo de gracia, es decir, el lapso de tiempo que transcurre hasta que hay que pagar el primer reembolso. El CAD proporciona el siguiente ejemplo de operación que reúne el requisito del 25 % de donación: interés del 4 % en un plazo de 7 años y un periodo de gracia de 3 años; o un 5 % de interés, en 11 años con 4 de gracia. Ver también sobre ello, DA SILVA, L.: *Ayuda al desarrollo. Datos y problemas*, Madrid, IEPALA, 1985, pp. 149-152.

(62). La asistencia técnica supone un tercio del total neto de la ayuda oficial al desarrollo de los países del CAD; de aquella el 13 % corresponde a becas de estudio en los países donantes, y una parte mínima a la educación rural de base. OCDE: *Vingt cinq ans de coopération pour le développement*, París, OCDE, 1985, pp. 254 y ss. Sobre la formación de base, BOCK, J. y PAPAGIANNIS, G.J. (eds.): *Non formal Education and National Development: A Critical Assesment of Policy Research and Practice*, Nueva York, Praeger, 1983.

(63). CAD: *Directives pour l'établissement des rapports statistiques*, París, febrero de 1988, pp. 86 y ss.

(64). La ayuda alimentaria supone el 12 % del total de AOD de los países miembros del CAD; de ese porcentaje la mitad es ayuda-programa, el 30 % ayuda-proyecto y el resto ayuda de urgencia.

(65). Ver sobre ello los informes de la Comisión: *Trece años de cooperación al desarrollo con los PVD de Asia y América Latina: datos y resultados de la experiencia*, Bruselas, SEC (89), 10 de mayo de 1989; Comunicación de la Comisión al Consejo, Bruselas, COM (86) 720 final, 27 de enero de 1987; *Orientaciones para la cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia*, Bruselas, COM (90), 11 de junio de 1990; *Decimotercer informe anual de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la ejecución de la cooperación financiera y técnica con los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina a partir del 31 de diciembre de 1989*, Bruselas, COM (90) 204 final, 22 de junio de 1990. Asimismo, SOTILLO, J.A., NAJERA, A. y MUÑIZ, M.: "España. Europa, América Latina: un encuentro pendiente", *Política y Sociedad*, nº 4, 1989, pp. 23-53; JULIENNE, H.: *Cooperación económica entre la CE y América Latina: posibilidades y opciones*, Madrid, IRELA, documento de trabajo nº 4, 1987; ASHOFF, G.: *La cooperación al desarrollo entre la Comunidad Europea y América Latina: experiencias y perspectivas*, Madrid, IRELA, documento de trabajo nº 16, 1989.

- (66). Ha supuesto un total de 265 m.ecus entre 1976 y 1988
- (67). Contabilizada en la partida 927 del presupuesto, bajo el título de "Otros gastos en el marco de la ayuda alimentaria". En 1990 se previó un fondo de 6,5 m.ecus para cubrir las medidas inherentes a la concesión de este tipo de ayuda, como la coordinación, el transporte, la ejecución, los gastos de personal, etc.
- (68). De acuerdo con las decisiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 1984, 28 y 29 de junio de 1985 y 26 y 27 de junio de 1986. Sobre ello, el Consejo de Ministros decidió en enero de 1987 la participación de la Comunidad en los trabajos preparatorios de la conferencia internacional, y en la misma conferencia, sobre el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, y elaboró un programa de cooperación Norte-Sur en materia de droga. Ocupa la partida 949 de presupuesto, en el capítulo 94 dedicado a "Acciones específicas de cooperación con los PVD" y hasta ahora ha supuesto un coste de alrededor de 4 m.ecus; para 1990 se previeron 9,8 m.ecus.
- (69). Regulada por el reglamento (CEE) nº 3972 del Consejo de 22 de diciembre de 1986 sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria, DOCE nº 1370 de 30 de diciembre de 1986, prorrogado por el reglamento (CEE) nº 1750/89, DOCE nº L172 de 21 de junio de 1989; decisión 86/304/CEE de 25 de junio sobre la firma del convenio sobre el comercio de trigo y el acuerdo internacional sobre el trigo, DOCE nº L195 de 17 de julio de 1986. Además hay un programa especial de lucha contra el hambre en el mundo, reglamento (CEE) nº 1993/83 de 11 de julio, J.O. nº L196 de 20 de julio de 1983.
- (70). 1836 m.ecus entre 1976 y 1988 y 476,38 m.ecus en 1990. Partidas 920 a 929 del presupuesto comunitario.
- (71). Regulada por el reglamento del Consejo 442/81 de 17 de febrero, J.O. nº L48 de 21 de febrero de 1981.
- (72). 20 millones de ecus cuando se inició en 1976, 280 m.ecus en 1986, 268 en 1988. En total, 2.026, 22 m.ecus entre 1976 y 1988. Para 1990 se aprobaron 321 m.ecus. Partida 930 del presupuesto comunitario.
- (73). COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, DIRECTION GÉNÉRALE DES RELATIONS EXTERIEURES: Liste et txtes des instruments disponibles pour la coopération des PVD/ALA/MED. Bruxelles, JT/dv, 17 de octubre de 1990.
- (74). Regulada por el reglamento (CEE) del Consejo nº 2508/88 del Consejo de 4 de agosto, DOCE nº L172 de 21 de junio de 1989.

(75). Hay, sin embargo, una previsión distinta de fondos para acciones de sensibilización de la opinión pública europea sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo, que incluye subvenciones a la organización de seminarios, publicaciones, etc. Ver COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: "Condiciones generales para la cofinanciación de acciones de sensibilización de la opinión pública sobre cuestiones de desarrollo realizadas por ONG en la CE (art. 941 del presupuesto", VIII/271/87, en vigor desde el 1 de enero de 1988.

(76). Entre 1976 y 1988 se ha destinado a la cofinanciación de microproyectos en América Latina y Asia con ONG, 166,56 m.ecus. En 1990 el gasto se eleva a 90 m.ecus. Partida presupuestaria 9410. Estas cifras se refieren exclusivamente a la cofinanciación de proyectos y a las demás acciones de ONG que hemos citado, pero hay que tener en cuenta que a través de las ONG se canalizan otras modalidades de cooperación, por ejemplo la distribución de buena parte de la ayuda alimentaria, así como de la gestión de la ayuda a los refugiados.

(77). Contemplada en la resolución del Consejo de 16 de julio. Los fondos destinados a la formación están contemplados en diferentes partidas del presupuesto, por una parte en la 9314 (Acciones de formación en favor de los nacionales de los países en desarrollo de América Latina) y la 9304, para los nacionales de los países en desarrollo de Asia, por otra, se prevén fondos para la formación en el marco de las acciones de investigación: Ciencia y técnica al servicio del desarrollo", partidas 7300 y 7306. Entre 1976 y 1988 ha supuesto 27, 21 m.ecus, para 1990 se prevé un gasto de 10 m.ecus.

(78). Regulada por la decisión 82/837/CEE del Consejo de 3 de diciembre. J.O. n L352 de 14 de diciembre de 1982, sobre la adopción de un programa de investigación y desarrollo en el terreno de la ciencia y de la técnica al servicio del desarrollo, y la decisión 87/590/CEE del Consejo también sobre la investigación en ciencia y tecnología para el desarrollo (DOCE n L355 de 17 de diciembre de 1987). A las acciones comprendidas en el programa se le destinan en 1990 14 m.ecus, partida presupuestaria 736.

(79). Entre 1976 y 1988 la cooperación científica y técnica ha supuesto 26 m.ecus. La partida 736 del presupuesto de la Comunidad cubre las "Acciones de Ciencia y técnica al servicio del desarrollo".

(80). Su fundamento se encuentra en la resolución del Consejo de 30 de abril de 1974 sobre la promoción de las exportaciones de los países en vías de desarrollo y en la resolución del Consejo de 17 de abril de 1986 sobre la promoción de las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo. Entre 1976 y 1988 ha supuesto un gasto de 57 m.ecus, y para 1990 se han previsto 14 m.ecus en las partidas 9301 (Asia) y 9311 (América Latina).

- (81). Ha supuesto 19,12 m. ecus entre 1976 y 1988, recogido en la partida 9315 del presupuesto, para 1990 está previsto un gasto de 4,5 m.ecus.
- (82). Resolución del Consejo de 16 de septiembre de 1986 sobre los nuevos objetivos de política energética comunitaria para 1995 (DOCE n C241 de 25 de septiembre de 1986) y conclusiones del Consejo Europeo de 22 de junio de 1987 sobre América Latina. Ha supuesto un gasto de 36,9 m.ecus hasta 1988, para 1990 se han autorizado, por una parte 1,4 m.ecus (partida 707), por otra 3,8 m.ecus en cooperación energética con América Latina (partida 9313) y 4,6 m.ecus con Asia (partida 9303).
- (83). Por ejemplo, M. Vazquez Montalbán ha acuñado la expresión de "países subdesarrollantes".
- (84). Por ejemplo BEDJAOUI que habla de una "independencia ficticia con miras a presentar una teoría aseptizada y homogeneizada sobre una cooperación con harta frecuencia ruinosa y alienadora", *Hacia un nuevo orden económico internacional*, op. cit., pág. 73.; ANAND, R.P.: "Sovereign Equality of States in International Law" en *RCADI*, 1986, II, Vol.197, pp. 17-228; Amir, S.: *La desconexión*, op. cit. pp.297 y ss. Desde una perspectiva política e ideológica, por ejemplo FANON, F.: *Los condenados de la tierra*, México, FCE. 1963.
- (85). DOMERGUE, M.: *Théorie et pratique de l'assistance technique*, París, Ed. Ouvrières, 1973, pp.27, citado por FLORY, M.: "Souveraineté des États et coopération", *RCADI*, 1974 (I), Vol. 141, pp. 256-329.
- (86). FLORY, M.: *Droit international du développement*, op. cit. pág. 120.
- (87). FLORY, M.: "Souveraineté des États et coopération", op. cit. pág. 270.
- (88). FEUER, G. y CASSAN, H.: *Droit International du Développement*, París, Dalloz (2ª ed.), 1991, pp. 298-357.
- (89). VIRALLY, M.: "La notion de programme. Un instrument de la coopération technique multilatérale", *AFDI*, 1968, pp. 530-553.
- (90). Sobre ello ver KENT, T. y McALLISTER, I.: *Management for Development. Planning and Practice from African and Canadian Experience*, Lanham, Nueva York, Londres, University Press of America, 1985, pp. 22-35 y 37-77; BRIDGES, G.A. y WINPENNY, J.T.: *Planning Development Projects*, Londres, Overseas Development Administration, 1983; LITTLE, I.M.D. y MIRRLES, J.A.: *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, Nueva York, Basic Books, 1974.

(91). J. TOUSCOZ en "Les accords bilatéraux de coopération scientifique et technique", *AFDI*, 1968, pp. 682-700, se refiere a éstos en términos similares a los que se utilizan para los programas, VIRALLY, M.: "La notion de programme dans la coopération multilatérale", *op. cit.*

(92). Resolución...para la cofinanciación de *programas* presentados por instituciones sin fines de lucro...las instituciones cuyos *proyectos* sean seleccionados...en los que se especificarán las características de ejecución, seguimiento, evaluación y control de los mencionados *programas*...Resolución de 20 de febrero de 1986 de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, *BOE* de 7 de marzo de 1986. La siguiente convocatoria (*BOE* de 7 de julio de 1987) se refiere a "programas y proyectos" que realicen las ONG.

(93). Estamos utilizando una terminología tomada de los filósofos del Derecho, especialmente aquellos que, en lo que se refiere a la fundamentación de los Derechos Humanos, se decantan por una teoría dualista entre el iusnaturalismo y el positivismo que, a muy grandes rasgos, considera que a las normas legalmente reconocidas subyacen unos valores previos socialmente consensuados. PECES-BARBA, G.: *Derechos fundamentales*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1983; DIAZ, E.: *Sociología y Filosofía del Derecho*, Madrid, Taurus, 1984; LLAMAS CASCON, A.: "Nota sobre *Los valores superiores* de Gregorio Peces-Barba", en PECES-BARBA, G. (ed.): *El fundamento de los Derechos Humanos*, Madrid, Debate, 1989, pp. 215-228, especialmente el apartado VII dedicado a la "moralidad legalizada y moralidad crítica", pp. 225-226

(94). La fórmula ecléctica de "derecho recomendatorio" utilizada por M'Baye resume una discusión que maneja términos en sí mismos contradictorios como *soft law* o normas parcialmente legales. M'BAYE, K.: "Le droit au développement en droit international" en MAKARCZYK, J. (ed.): *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 163-177. Una explicación crítica del *soft-law* en IDA, R.: "Formation des normes internationales dans un monde en mutation: critique de la notion de *soft-law*", en *Mélanges Michel Virally*, París, Pedone, pp. 333-348. Para Bedjaoui ni siquiera es necesario crear criterios a través de los que encajar las resoluciones en las fuentes tradicionales de creación de normas del Derecho Internacional, sino que en sí mismas constituyen una nueva fuente autónoma más apropiada para el Derecho Internacional del desarrollo, adecuado a su vez a la Sociedad Internacional contemporánea. En todo caso, el valor obligatorio de la resolución es innegable: "la résolution de l'Organisation internationale a toujours valeur obligatoire à l'égard de l'Organisation comme vis à vis des Etats...La résolution existe en tant que qu'obligation juridique dès lors qu'elle est adoptée par l'Organisation internationale et son défaut d'exécution n'est vraisemblablement même pas imputable à la souveraineté de l'Etat, puisque les exigences de celle-ci et notamment le consentement de l'Etat sont satisfaites dès

lors que la résolution est censée avoir été prise en vertu de la Charte, c'est à dire d'un traité obligatoire pour tous ses membres". BEDJAOUI, M.: *Hacia un nuevo orden económico internacional*, Salamanca, Ed. Sígueme. UNESCO. 1979, pp. 103 y ss. y 150. En contra de ello P. WEIL señala que "le terme *soft law* n'est pas utilisé seulement pour exprimer le caractère peu contraignant d'une norme juridique, il est aussi parfois pour évoquer la valeur pré-juridiques de certains actes non normatifs, telles certaines résolutions des organisations internationales...Mieux vaut, semble-t-il, réserver l'appellation de *soft law* aux règles peu contraignantes, car les obligations pré-juridiques ne sont ni de *soft law* ni de *hard law*: ils ne sont tout simplement pas *law* du tout", WEIL, P.: "Vers une normativité relative en droit international?", *RGDIP* Vol. 86, n° 1, 1982, pág. 7, nota 6.

(95). La sentencia del TIJ sobre las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, de 1986, es significativa en este sentido. Como señala Rodríguez Carrión "...no quiere decirse que la Corte esté dando un valor normativo a las resoluciones de la Asamblea General, sino que estas resoluciones pueden poner de manifiesto cuál sea la convicción jurídica de los Estados en caso de que una práctica suficiente lo avale". RODRIGUEZ CARRION, A.: El Derecho Internacional en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Nicaragua-Estados Unidos", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1987*, Vitoria, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1989, pp. 15-63.

(96). RYCH, R.Y.: "The Right to Development as Emerging Human Right". *Virginia Journal of International Law*, Vol. XXIII, 1983, pág. 305.

(97). Res. 3281 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974. Sobre ella, CASTAÑEDA, J.: "La Charte de Droits et Devoirs Économiques des États. Note sur son processus d'élaboration", *AFDI*, 1970, pp. 31-77.

(98). De ellos sólo votaron a favor Australia, Nueva Zelanda, Grecia y Portugal, y en 1974 no se podía considerar que estos dos últimos estuvieran estrictamente industrializados.

(99). Concretamente son objeto de reservas los apartados de la Estrategia para la Segunda Década de Naciones Unidas para el Desarrollo, que, según el análisis de Virally ("La Deuxième Décennie pour le développement", *op. cit.* pág. 23) contienen la naturaleza jurídica de la Estrategia; en lo que se refiere a la Tercera Década, la mayoría de los países industrializados presentaron reservas junto a las declaraciones o explicaciones de voto de los demás Estados (FLORY, M.: "La Troisième Décennie pour le développement", *op. cit.* pág. 598). Bedjaoui considera que la formulación de reservas a las resoluciones constituye "una práctica dolosa", *Hacia un nuevo orden económico internacional*, *op. cit.* pág. 143.

(100). Anexo a la resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986, aprobada con el voto en contra de los estados Unidos y la abstención de la mayoría de los grandes países donantes de cooperación para el desarrollo. Sobre el significado de las reservas a las resoluciones de Naciones Unidas. FLAUSS, J.F.: "Les réserves aux résolutions des Nations Unies", *RGDIP*, Vol. 85, nº 1, 1981, pp. 5-37.

(101). Son los criterios éticos que la profesora Victoria Abellán cree que deberían regir las relaciones económicas internacionales a través de la instauración del NOEI. ABELLAN, V.: "Algunas consideraciones sobre el NOEI", *op. cit.*, pág. 245.

(102). Esta última idea ha sido refutada por historiadores como P. Bairoch (*El Tercer Mundo en la encrucijada*, Madrid, Alianza, 1973) que demuestra, por una parte que la industrialización de los países Occidentales ya estaba consolidada antes de la colonización, e incluso que ésta ralentizó su crecimiento, sin que se produjera una relación causal directa entre colonialismo y subdesarrollo; por otra, que efectivamente el colonialismo bloqueó cualquier posibilidad de un desarrollo industrial autónomo en esos territorios, al mismo tiempo que introdujo las condiciones para que se produjera un desarrollo dependiente de acuerdo con el esquema establecido en los países occidentales.

(103). Se está produciendo abundante literatura sobre la política de la Unión Soviética hacia el Tercer Mundo, aunque sólo la más reciente recoge los nuevos planteamientos, que también inmediatamente se han quedado obsoletos. Ver por ejemplo: CAMPBELL, K. y MACFARLANE, N. (eds.): *Gorbachev's Third World Dilemmas*, Nueva York, Routhledge, 1989; KOLODZIEJ, E. y KANET, R.: *The Limits of Soviets Power in the developing World*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1989; SCHULZ, B. y HANSEN, W. (eds.): *The Soviet Bloc and the Third World: The Political Economy of East-South Relations*, Boulder, Westview Press, 1989; TAIBO, C.: "La Unión Soviética y el Tercer Mundo: una introducción" en *Africa-América Latina*, nº 3, junio-septiembre de 1991, pp. 9-18. En la nota 11 de este artículo se reseña una amplia bibliografía sobre el tema; ZORINA, I.: "La URSS, el Tercer Mundo y los conflictos regionales. Nuevos enfoques de la política exterior soviética hacia el Tercer Mundo antes y después de Afganistán", en *Afers Internacionals*, nº 19, pp. 41-46; VV.AA.: *Política exterior económica de la URSS y su significado para América Latina*, Proyecto internacional PNUD/CEPAL/ Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, 1991.

(104). Se aplica, generalmente a los pueblos y más concretamente a los pueblos subdesarrollados, aunque, si se considera como derecho humano que implica realizaciones concretas, corresponde también a los individuos como parte de esos pueblos. El profesor Peces-Barba resuelve el problema de la titularidad del

desarrollo como derecho humano: "...Es el derecho colectivo de pueblos y naciones, que son sus titulares, y contiene aquellos derechos del individuo que suponen una exigencia...el derecho al desarrollo sólo lo actúan los hombres que forman parte de grupos...derecho de esas personas en el ámbito del grupo en que se insertan". PECES-BARBA, G. (con la colaboración de R. de Asís y A. Llamas): *Curso de Derechos Fundamentales (I), Teoría general*, Madrid, Eudema, 1991, pp. 161-162.

(105). M'BAYE, K.: "Le droit au développement comme un droit de l'homme", *Revue des droits de l'homme*, Vol. V, nº 2-3, 1972, pp. 503-530; "Le droit au développement en droit international" en MAKARCZYK, J. (ed.): *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 162-177.

(106). res. de la Comisión de Derechos Humanos 4 (XXXIII) en la que se pedía al Secretario General un estudio sobre las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano; res. 34/46 de la Asamblea General y la Declaración sobre el derecho al desarrollo, res. 41/128. Sobre ello, RYCH, R.Y., *op.cit.*; DE VEY MESTDAGH, K.: "The Right to Development", *Netheland International Law Review*, XXVIII, 1981, pp. 30-53; COLLIARD, C.A.: "L'adoption par l'Assemblée Générale de la Déclaration sur le droit au développement", *AFDI* 1987, pp. 614-128.

(107). No nos referimos ahora a la clasificación de los derechos humanos en generaciones utilizada simplemente para ordenar la explicación histórica temporal de cómo y en qué momento han ido surgiendo, y positivándose en su caso, los distintos tipos de derechos humanos. Este asepticismo cronológico, útil en todo caso, no tiene la trascendencia ideológica que sí tendría una interpretación jerarquizada de la clasificación generacional de los derechos humanos.

(108). Independientemente de los desequilibrios de carácter económico con incidencia en otros aspectos, que se dan en los ámbitos internos de los mismos Estados desarrollados, que, de todas formas, tienden a ser subsanados.

(109). Aunque al respecto dice el profesor Peces-Barba: "...Si lo consideramos como un derecho con destinatario genérico y contenido abstracto, será el resumen de todos los derechos, el compendio, que podríamos identificar con un derecho a la moralidad y a la plenitud humana, lo que es poco interesante y poco útil, porque abarcaría a todos los derechos humanos que conocemos". *Op. cit.*, pág. 161.

(110). *Op. cit.*, pág. 140.

(111). Por ejemplo, recientemente, el profesor I. ARA: *Las transformaciones de los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1990.

(112). No deja de ser una discusión desde la perspectiva europea, y aunque efectivamente la denominación proceda de la influencia francesa, "desde la misma América el concepto ha sido tomado con otra significación. La identidad se repliega en la denominación ante las agresiones y la capacidad de expansión económica y cultural de la América sajona. El latinoamericanismo es una forma de afirmar la conciencia regional, de realizar una práctica antiimperialista y de formular un proyecto de integración regional". ITURRIETA, A.: "Líneas de reflexión en torno a los conceptos de América Latina e Iberoamérica", *Sistema*, n° , 1984, pp. 283-307.

(113). Sobre ello, DRAGO, T.: "Los cien nombres de nuestra América", *El País* 4 de abril de 1991. ROJAS MIX, M.: *Los nombres de América*, Barcelona, Lumen, 1992. También se refieren a ello, explicando la reivindicación, al contrario, del término Iberoamérica, DEL ARENAL, C. y NAJERA, A.: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1992. pp. 22-26, citado por estos últimos, ZEA, L.: "Identidad en América Latina". *Latinoamérica. Anuario de Estudios Latinoamericanos*, 1968, México, UNAM, 1968.

(114). CABRERA INFANTE, G.: *Mea Cuba*, Madrid, Plaza y Janés-Cambio 16, 1992, pp. 248-254.

(115). MUÑIZ DE URQUIZA, M.: Prólogo a *Una cooperación al desarrollo para los años 90*, Madrid, Cruz Roja Española, 1991.

(116). También es cierto que el subdesarrollo no aparece como tal problema en todas sus dimensiones para el conjunto de la Sociedad Internacional hasta que no tiene lugar el proceso de descolonización en los años 60, lo que explica las carencias iniciales de la ONU en este sentido y la creación desordenada de organismos y normas tendentes a subsanar superestructuralmente conflictos estructurales, evitando la modificación de los principios y organismos creados no sólo al margen de la cuestión del subdesarrollo, sino que actúan en contra del desarrollo de los más desfavorecidos. Sobre la creación y evolución de nuevas organizaciones a partir del acceso de los países del Tercer Mundo a la independencia, ver CASSAN, R. y FEUER, G.: *Droit international du développement*, *op. cit.*

III. La introducción de la cooperación para el desarrollo en la política exterior democrática

III. La introducción de la cooperación para el desarrollo en la política exterior democrática

III.1. Introducción

La cooperación para el desarrollo entendida como un instrumento de la política exterior de los Estados aplicado a sus relaciones con países sumidos en un grado inferior de desarrollo, y consistente en un trato preferencial en diferentes terrenos a partir de una concepción solidaria de la Sociedad Internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan, es una novedad introducida en la política exterior española a raíz del cambio democrático. Como veremos, los antecedentes de acciones aisladas de cooperación que se realizaron en el periodo franquista no pueden considerarse constitutivas de una política de cooperación. Incluso podríamos afirmar que la formulación de ésta en la democracia responde, junto a otros factores, a la necesidad de dismantelar los presupuestos ideológicos del franquismo aplicados a la política exterior, plasmados de manera paradigmática en el discurso político que sostenía las relaciones de España con los países de América Latina.

En efecto, precisamente una de las vías necesarias para la adecuación de la política exterior a la nueva situación democrática interna⁽¹⁾ ha sido la de la cooperación para el desarrollo, con una atención específica hacia América Latina que ya venía tradicionalmente siendo una de las

proyecciones fundamentales de la política exterior española. Distintos factores de carácter político y económico se concitan para ello. Por una parte, y entre los primeros, la plena integración en Europa Occidental a través fundamentalmente de la Comunidad Europea, pero también por medio de la participación en otros organismos reservados a países democráticos, industrializados y económicamente avanzados, requería una aproximación diferente a la que había inspirado hasta entonces las relaciones españolas con el Tercer Mundo. Esta necesidad de homologación con el resto de los países europeos para integrarse en su sistema de relaciones, enlaza directamente con la exigencia que señalábamos de modificar las bases franquistas de la política exterior.

Desde una perspectiva económica, la "graduación" de España en el Banco Mundial -es decir la condición de no elegible para beneficiarse de sus créditos- se produce en 1977, fecha en que recibe el último préstamo⁽²⁾, de forma que el abandono del estatus de país receptor de ayuda internacional, que lógicamente debía implicar la adscripción a la categoría de donante -ese mismo año el gobierno comienza a otorgar créditos a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo⁽³⁾ (FAD), según los criterios establecidos por el CAD para la identificación de operaciones como "ayuda oficial para el desarrollo" (AOD)-, coincide con el cambio político⁽⁴⁾. Progresivamente las demás grandes organizaciones financieras internacionales van reclasificando a España: el mismo Banco Mundial la consideró como "país en desarrollo de renta media"

hasta 1981; el Fondo Monetario Internacional incluyó a España entre los países industrializados de economía de mercado en 1980, y en las listas del CAD de la OCDE figuró como potencial receptor de ayuda internacional hasta 1983.

Sin embargo, la cooperación para el desarrollo es en sus inicios más una exigencia funcional de la transformación que se estaba produciendo en los dos planos político y económico, que una prioridad, identificada y definida en cuanto a sus objetivos y líneas directrices, de la política exterior. De hecho, la misma política exterior ocupa un lugar secundario en el panorama general de la transición centrado en la transformación política interna⁽⁵⁾, exceptuando las modificaciones cualitativas mínimas de urgencia requeridas por el mismo cambio: el ingreso en organizaciones que hasta entonces habían estado vetadas por incompatibilidad de sus objetivos con los métodos de la dictadura, como el Consejo de Europa; el compromiso con la defensa de los Derechos Humanos en otros foros⁽⁶⁾ y la universalización de las relaciones diplomáticas.

Tampoco posteriormente, una vez consolidada la democracia, la cooperación para el desarrollo adquiere especial importancia en la política exterior. En realidad, y de forma similar a lo que ocurría cuando se denominaba a Castiella "ministro del asunto exterior" por su dedicación casi exclusiva a la solución del contencioso de Gibraltar, ésta se centra en las negociaciones para el ingreso en la Comunidad Europea, aunque también es cierto que la fragilidad y la precariedad de lo que hasta entonces había sido la

inserción de España en los distintos ámbitos del sistema europeo de relaciones, condujo a que las negociaciones para la entrada en la CE no se limitaran a los aspectos puramente técnicos de la integración económica, sino que, junto a ellas, se introdujeran cuestiones de gran trascendencia política tanto en el interior como en el exterior, por ejemplo el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel, la delimitación del papel a desempeñar por España en el sistema defensivo occidental, o la cuestión de Gibraltar⁽⁷⁾.

En todo caso la entrada en la CE fue el objetivo fundamental de la política exterior española, alrededor del cual se concitó el consenso de todas las fuerzas políticas parlamentarias, y que dejó en suspenso no sólo el planteamiento de las cuestiones conflictivas que pudieran romperlo, sino también otras sobre cuya importancia en la proyección internacional de España no había dudas⁽⁸⁾, como América Latina. En definitiva y al margen de las desviaciones tercermundistas de Suarez que respondían más a las necesidades de apertura de España al exterior, acometidas con la vehemencia del converso, que a unos planteamientos políticos coherentes⁽⁹⁾, América Latina y más concretamente la cooperación para el desarrollo como nueva forma de encarar las relaciones con sus Estados, continuaron siendo un tema secundario en la agenda exterior española. Se produjo entonces una cierta contradicción entre la Corona, cuya presencia en América y de ésta en sus discursos, es constatable⁽¹⁰⁾, y las fuerzas políticas centradas, como decimos, en Europa. Quizá se estuviera utilizando así la posibilidad constitucional de una cierta

distribución de funciones entre el gobierno y la política exterior y el Rey y la representación de Estado en las relaciones internacionales, que se desprende de los artículos 56 y 97 de la Constitución, según los cuales, respectivamente, "El Rey...asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica...", y "El gobierno dirige la política interior y exterior..."⁽¹¹⁾.

El Informe elaborado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado en 1984 solicitando al Gobierno la definición de una política de cooperación para el desarrollo⁽¹²⁾, y denunciando los efectos que sobre la política exterior estaba produciendo la carencia de aquélla, supone la primera iniciativa política en este terreno, a la que por cierto el Gobierno no responde hasta 1988⁽¹³⁾.

Antes, en 1983, el Instituto de la Administración Pública (INAP) había organizado unas "Jornadas sobre Cooperación Internacional" en las que se analizó la situación de la cooperación española para el desarrollo y sobre todo se constató su grado de dispersión⁽¹⁴⁾ y la ausencia de una verdadera política que sustentara las acciones de los distintos organismos. A ello nos referiremos a lo largo de este trabajo. Simultáneamente se publicaron algunos estudios⁽¹⁵⁾ de cierta utilidad pero que en ningún caso pueden equipararse con los grandes informes por ejemplo franceses⁽¹⁶⁾ que supusieron periódicas revisiones críticas, encargadas oficialmente, de la cooperación francesa en todos

sus aspectos. En la introducción al *Inventario sobre la cooperación de la Administración Pública Española* citado, ya se indica que no se trata de una valoración crítica, sino de una mera descripción útil fundamentalmente para la misma Administración.

En este periodo de introducción de la cooperación en la práctica de la política exterior española hay que hacer alusión a las sucesivas modificaciones estructurales del Ministerio de Asuntos Exteriores, hasta su configuración actual, reflejo de la progresiva importancia que se le ha ido atribuyendo. Uno de los requisitos necesarios para el cambio, señalado por todos los autores que nos están sirviendo de referencia, fue la reforma del servicio exterior. Se ha considerado a menudo que la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) en 1985⁽¹⁷⁾ es el punto de partida administrativo de la actual cooperación española, sin embargo un análisis aún somero de la misma transluce importantes errores de concepción desde el punto de vista de la cooperación para el desarrollo, por ejemplo que no se distingue entre cooperación internacional en general y cooperación para el desarrollo cuando, atendiendo únicamente al preámbulo constitucional, ya se infiere que las relaciones exteriores de la España democrática están inspiradas por un espíritu de cooperación. De esta forma en el R.D 1485/1985 no hay ninguna referencia a la cooperación para el desarrollo a pesar de que con él se pretendía dar cumplimiento al informe del

Senado. Por otra parte la organización administrativa y competencias de sus organismos desarrollados posteriormente por Orden Ministerial, no garantizaban un trato o al menos una aproximación diferenciada a los países en desarrollo - característica fundamental de este tipo de cooperación, como hemos visto- sino que se mantenía el mismo criterio de distribución geográfica tradicional del Ministerio (Direcciones de Cooperación con América del Norte, Europa, Iberoamérica y con África, Asia y Oceanía). Desde la perspectiva de sus competencias, la cooperación científico-técnica figura junto a la cooperación marítima, terrestre y aérea y la cooperación en asuntos energéticos.

La rectificación no se produce hasta 1988, con la publicación del R.D 1527/1988 de 11 de noviembre, por el que, junto a otros cambios, se crea la Agencia Española para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (AECI). La Agencia es el órgano específico del Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la SECIPI debidamente modificada, dedicado a la cooperación para el desarrollo⁽¹⁸⁾. La creación de la Agencia tiene ciertas connotaciones por tratarse de una opción que responde a uno de los modelos de organización administrativa de la política de cooperación imperantes en Europa, el de los países nórdicos, diferenciado, precisamente por medio de sus Agencias, de los sistemas más centralizados en que la cooperación se realiza directamente desde el Ministerio de Asuntos Exteriores o incluso desde un ministerio específico dedicado a la cooperación para el desarrollo. No obstante, y como veremos al analizar alguno de estos esquemas, la similitud se limita al

aspecto organizativo, respondiendo el resto, lo que se refiere a la parte política, a un principio férreo de unidad de acción exterior inspirado por el Ministerio. En todo caso, desde entonces se cuenta con un organismo adecuado para el diseño y ejecución de una política de cooperación internacional para el desarrollo.

Junto a la reordenación administrativa, el gobierno dictó unas líneas directrices de la política de cooperación para el desarrollo⁽¹⁹⁾, que constituyen el marco teórico a partir del cual elaborar los planes anuales y en el que inspirar todas las acciones de cooperación. Las líneas directrices constan de unos principios rectores y unos objetivos estratégicos; en los primeros se define la cooperación como un deber ético de solidaridad que no supone la injerencia en los asuntos internos de los Estados beneficiarios, cuyos efectos son positivos también para el donante subrayando que no sólo no debilita el crecimiento económico nacional sino que contribuye a él. Dentro de los estratégicos, se distinguen una serie de objetivos básicos:

1. Apoyar a los países en desarrollo en la consecución de un crecimiento sostenido y basado en el propio desarrollo.

2. Potenciar las relaciones exteriores de España y favorecer el peso de la cultura hispánica en el mundo.

3. Sentar las bases que, a medio y largo plazo, mejoren la relación de la economía española con la de los países en desarrollo.

Y se establecen unos objetivos generales referidos a los recursos, la organización, los agentes de la cooperación, la canalización, las prioridades sectorial y geográfica, los instrumentos, etc.

En principio los primeros son unos objetivos realistas, dentro de las limitaciones de la misma naturaleza del terreno al que se refieren, que tienen en cuenta los intereses de España tanto económicos y comerciales como de expansión cultural, aunque posteriormente no hayan tenido su correlato en la práctica. En efecto, difícilmente la cooperación española, a juzgar por sus cifras, va a contribuir decisivamente en el desarrollo económico de los países del Tercer Mundo, y tampoco parece que sea la cooperación para el desarrollo, con un planteamiento en el que priman los aspectos comerciales, el mecanismo fundamental a través del que aumentar el peso de la cultura hispánica en el mundo, principalmente porque el aspecto cultural no se contempla como prioritario en los objetivos generales. Algunos de estos últimos parecen haberse establecido más para su difusión como mensaje político que como objetivos realmente alcanzables por la práctica española. Nos referimos por ejemplo al que se propone destinar el 0,7% del PIB a la ayuda al desarrollo, e incluso al más modesto de situarnos en la media del CAD (0,34%) en 1992, cuando en 1991 la relación AOD/PIB ha sido del 0,19%.

En 1987 se aprueba el primer Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) especificándose en un instrumento único las previsiones de gastos de todos los departamentos y organismos en este terreno de la cooperación para el desarrollo, la distribución por países y por sectores de la cooperación a los que se aplican esos recursos, así como la cooperación multilateral diferenciándose entre las contribuciones a organismos multilaterales financieros y no financieros, los créditos FAD, etc.

El PACI, aun siendo un esfuerzo necesario y loable de la Administración para la resolución del problema de la dispersión de datos, y aún habiéndose mejorado progresivamente, continúa presentando importantes carencias⁽²⁰⁾. En primer lugar, se trata de previsiones anuales cuya verificación es imposible mientras no se realicen evaluaciones⁽²¹⁾. En el PACI se recogen todas las acciones de cooperación, muchas de las cuales no pueden inscribirse como Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) según los términos del CAD, por ejemplo se contabilizan como cooperación multilateral las contribuciones voluntarias a la Academia de Derecho Internacional de La Haya o a la Comisión Internacional de Juristas, aunque es cierto que en el mismo PACI se especifica que no constituyen AOD; también se recogen relaciones de cooperación con países desarrollados sin componente de AOD. Además, el desglose de las cifras por proyectos o por actividades concretas es mínimo⁽²²⁾.

Pero la cooperación no es sólo AOD, sino que la concesión de ésta presupone otras relaciones de amistad previas que en nuestro caso se han traducido fundamentalmente en el apoyo político a los procesos de pacificación y democratización experimentados por los países de América Latina, así como en el intento de actualizar los lazos históricos que unen de manera indudable a España con aquellos Estados.

III.2. Caracterización de la política exterior democrática respecto a América Latina

III.2.1. La Comunidad Iberoamericana de Naciones

La Constitución en su artículo 11.3 establece que "El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una especial vinculación con España. En el Título II, el ya citado artículo 56.1 señala que "el Rey es el Jefe del Estado...asume la más alta representación del Estado Español en la relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica...". Son el soporte constitucional, completado con acciones políticas concretas, para la creación de lo que se ha denominado Comunidad Iberoamericana de Naciones⁽²³⁾ en la que se pretende enmarcar la política exterior hacia América Latina. Sobre el hecho cierto de la existencia de una comunidad de valores fundada en una tradición cultural compartida entre España y América Latina, se ha querido acuñar el concepto de Comunidad Iberoamericana de Naciones en sustitución del viejo discurso, de connotaciones políticamente ya obsoletas, de la hispanidad en su sentido racial más arcaico⁽²⁴⁾, pero que sin embargo estaba sustentado en la misma idea de valores comunes, de forma que la sustitución de un discurso por otro es difícil cuando la sospecha del antiguo produce cierto rechazo hacia el nuevo.

Cuarenta años de dictadura no transcurren gratuitamente por la historia de un país, dice Roberto Mesa⁽²⁵⁾, y a pesar de que voces sobradamente autorizadas en materia de política exterior como la de F. Morán, han intentado descalificar ideas oportunistas y tan paternalistas como la de "España, puente entre Europa y América Latina"⁽²⁶⁾, otras personalidades con capacidad de decisión en el proceso de diseño de la política exterior española y europea, insisten en ello⁽²⁷⁾, o en la consideración de la transición española como un modelo exportable a América Latina. La respuesta del Congreso de los Pueblos Indígenas celebrado en 1990 al discurso oficial español representado por el entonces Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Luis Yáñez, la creación del *Comité 500 años*⁽²⁸⁾, la actitud reticente de México o de Cuba a la conmemoración del Quinto Centenario⁽²⁹⁾, el discurso del Presidente de Guatemala en la Cumbre de Guadalajara, y la misma Declaración de Guadalajara donde no hay ninguna referencia a la Comunidad Iberoamericana de Naciones como pretendía la delegación española⁽³⁰⁾, así como el posicionamiento en contra de relevantes intelectuales americanos y españoles⁽³¹⁾...son ejemplos ilustrativos de esta dificultad de proporcionar una fundamentación política democrática, global y actualizada a las relaciones hispano-latinoamericanas sobre esa base⁽³²⁾.

Lo cierto es que no existe una definición aceptada por todas las partes de Comunidad Iberoamericana de Naciones, y que no sirven analogías

con la Commonwealth británica o la Unión Francesa, porque los procesos de colonización y descolonización⁽³³⁾ en estos casos y en el de España respecto a América Latina, son profundamente diferentes, como lo es la situación económica e incluso geográfica de los países de América Latina, de la que se derivan relaciones desiguales y dependientes más respecto a los Estados Unidos⁽³⁴⁾ que hacia la antigua potencia colonial. Relaciones de dependencia propiciadas, además, por una tradicional aproximación de los Estados Unidos hacia la región planteada en términos de seguridad y traducida muy a menudo en intervencionismo y, últimamente en propuestas de interés mutuo que indican una percepción diferente de las relaciones, impuesta por la nueva realidad económica y política mundial, como el "Espacio Económico Americano" o la "Iniciativa para las Américas"⁽³⁵⁾. Por otra parte, ese carácter particular de las relaciones respecto a Estados Unidos se acentúa desde la condición de España, y de Europa Occidental en general, de aliado atlántico a su vez dependiente en diversos terrenos de los Estados Unidos, que habría impedido - en caso de que se hubiera propuesto- una política autónoma hacia la región frontalmente contraria a los intereses de aquellos, e incluso una valoración crítica del modelo de relaciones latino-norteamericanas⁽³⁶⁾.

En todo caso tampoco materialmente la Comunidad Iberoamericana de Naciones podría establecerse sobre la base de la desigualdad o la dependencia, sino que, en el afán democrático que la inspira, sólo sería posible a partir de la fijación de objetivos e intereses comunes, más allá de los

antiguos lazos culturales. En este sentido se ha expresado el anterior ministro de Asuntos Exteriores Fernández Ordóñez, verdadero muñidor y ejecutor de la teoría, en distintas ocasiones⁽³⁷⁾. Por otra parte la Comunidad Iberoamericana de Naciones existe únicamente como concepto difuso o más bien como idea, sin que se haya institucionalizado de ninguna manera, al contrario de lo que ocurre en los casos de las comunidades británica y francesa⁽³⁸⁾.

Como decíamos, su formulación sólo es posible si junto a los factores preexistentes que, desde el pasado, proporcionan un substrato cultural común, se crean otros de los que se desprenda una proyección de futuro fundada en la consecución de intereses comunes⁽³⁹⁾. Ahí precisamente estriba la mayor dificultad, porque España -e igualmente gran parte de los países de América Latina en otras direcciones- ha optado, en la práctica y a pesar de las grandes declaraciones, por otra orientación europea, atlántica y mediterránea. También es cierto, y trataremos de descifrarlo a lo largo de este trabajo, que una Comunidad no tiene por qué abarcar todos los terrenos (económico, político, cultural, etc.) sino que puede -y en este caso, es lo único que de manera realista debe hacerse- centrarse en uno de ellos, por ejemplo el cultural, e ir consolidando relaciones preferenciales en los otros ámbitos. En este sentido la idea de crear un "mercado común del conocimiento" lanzada en la II Cumbre Iberoamericana de Madrid en julio de 1992, se acerca de manera realista y original a las necesidades y posibilidades de una y otra parte de la supuesta CIN. Sin embargo, la idea recurrente a la que se tiende es a identificar

"Comunidad" con la Comunidad Europea o con alguna forma ideal muy perfeccionada de integración global, de manera que las carencias que se producen en el caso de España con respecto a América Latina, generan tales contradicciones entre el discurso, construido con esas expectativas, y la práctica, que se anula el mismo presupuesto de Comunidad. Así, las exiguas relaciones económicas y comerciales que España mantiene con los países del subcontinente, a menudo conducen a la conclusión de que no existe, en realidad, ningún interés por aquélla más allá del mero discurso político, que resulta útil para su exportación no sólo a los países directamente interesados sino también a Europa -volveremos sobre la cuestión de América Latina como capital español y baza de negociación en la CE-, e incluso para el consumo interno, sobre todo para justificar políticamente los fondos destinados a la cooperación -que al mismo tiempo que requiere cierto apoyo por parte de la opinión pública es, especialmente en tiempos de crisis, difícil de entender por ésta- o a actos como la conmemoración del Quinto Centenario.

La Comunidad Iberoamericana de Naciones debería circunscribirse, para ser efectiva, a los cauces marcados, por una parte, por la capacidad real de actuación de España en todos los aspectos que cubren sus relaciones con América Latina aunque ello suponga un planteamiento posibilista y, por otra, en la negociación y el consenso con el resto de los países afectados sobre esos proyectos de futuro u objetivos comunes, establecidos también desde una perspectiva realista.

En definitiva, se trata de dotar de contenido a unas relaciones que se pretende que sean especiales. Ello significa, por una parte, limar contradicciones entre la teoría de la Comunidad Iberoamericana y la realidad de las relaciones económicas y comerciales entre España y aquellos países, a través -ya que la opción en este terreno ha sido la europea- de una mejora de la posición de los Estados latinoamericanos respecto a la CE. Contradicción flagrante si tenemos en cuenta que España no ha mantenido con los Estados latinoamericanos, antes ni después de su ingreso en la CE ni unas relaciones especiales en materia comercial, ni esas relaciones no preferenciales han sido considerables. Así por ejemplo, las importaciones españolas procedentes de América Latina que crecieron del 7,8% al 11,5% del total de las importaciones en el periodo 1978-1984, cayeron hasta el 5,2% en el periodo siguiente 1984-1988. Las exportaciones hacia la región sufren un proceso de deterioro parecido: del 6,7% al 3,7% entre 1983 y 1988⁽⁴⁰⁾; cifras que fueron objeto de un diagnóstico un tanto irresponsable por parte de Felipe González que, ante las críticas hacia los efectos de la integración de España en la CE sobre las relaciones que se mantenían con América Latina, dijo que "todo el problema de nuestra integración en Europa se reduce a un 5% de nuestras importaciones y a un 4% de nuestras exportaciones con América Latina"⁽⁴¹⁾. Porcentajes que, además, no han sido asumidos por la CE⁽⁴²⁾.

Por otra parte el esfuerzo por modificar esta situación en beneficio de la instauración de una Comunidad Iberoamericana tiene que ser

realista, es decir, partiendo del hecho de la opción española por la Comunidad Europea y de que, al mismo tiempo, América Latina no es prioritaria para la CE y no es previsible que lo sea. El acervo comunitario y sus actuales estrategias comercial, agrícola, de cooperación con los países ACP, etc., no coincide con las expectativas de América Latina respecto a sus relaciones con la CE⁽⁴³⁾. Es más, la misma concepción y estructura del proceso integracionista europeo impediría a España desarrollar políticas autónomas más favorables a América Latina en esas materias en caso de que así se pretendiera, que tampoco parece. No se trata, por tanto, de sustituir la orientación europea, concretamente comunitaria, de España, por otra latinoamericana, ni de analizar ambas como términos excluyentes, aunque muchas críticas a las relaciones hispano-latinoamericanas se han dirigido, precisamente, en este sentido, dado que se contemplan, en la confusión a que nos referíamos más arriba, los terrenos económico y comercial como esenciales.

De los discursos y declaraciones oficiales se desprende este otro significado⁽⁴⁴⁾, y a pesar de ello tampoco desde esta concepción se ha atribuido a la supuesta Comunidad contenido suficiente como para afirmar su existencia más allá de sus fundamentos históricos. En efecto, una aproximación estrictamente cultural, por ejemplo, no indica que la formulación de la CIN haya supuesto una inflexión espectacular en la dinámica de la política de expansión cultural española ni, menos aún, del intercambio recíproco en este terreno: Fernando Morán se asombraba en 1980 de que no existieran acuerdos

de convalidación del bachillerato con los países de América Latina⁽⁴⁵⁾, y en 1991 el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Inocencio Arias, lamentaba que continuaran otorgándose únicamente 250 becas a estudiantes latinoamericanos⁽⁴⁶⁾, a pesar de que los programas de becas "con alta concentración en campos de estudio" figuran entre los instrumentos de la cooperación española. En 1987, una vez en la Comunidad Europea y elaborado el PACI, el presupuesto total de cooperación internacional para programas y proyectos era de 10.903.141.184 pesetas⁽⁴⁷⁾, del cual se destinaron a la cooperación cultural 649.894.013 pesetas (el 5.96%) y a la cooperación cultural con América Latina 288.225.750 pesetas. En los años siguientes la proporción es similar: en 1988, 363.518.411 pesetas para la cooperación cultural con América Latina de un presupuesto total de cooperación con esa región de 2.712.497.579 pesetas⁽⁴⁸⁾; en 1989, el aumento significativo que se produce en el volumen de cooperación corresponde a las contribuciones a organismos financieros y a las aportaciones de España a la cooperación para el desarrollo comunitaria, y no a los terrenos que definen políticamente una orientación de la cooperación; ésta es una de las características de la cooperación española para el desarrollo. En todo caso, siguiendo con los datos de la argumentación anterior, en 1989 la cooperación cultural supuso 1.404.206.995 pesetas, de las que correspondieron a América Latina, 518.332.862 pesetas⁽⁴⁹⁾, en este sector. En 1990, los gastos globales de cooperación internacional ascienden a 112.665 millones de pesetas, los de cooperación cultural a 1.739.228.349 pesetas, y los de cooperación cultural con

América Latina, a 490.598.000 pesetas; por último, en 1991 se fijaron 157.685.768.904 pesetas para gastos globales de cooperación, de los cuales 1.790.787.634 pesetas se dedicaron a la cooperación cultural, y de ellos, a su vez, 1.116.330.0090 pesetas a la que se realiza con América Latina.

De estas cifras se deduce que el porcentaje de cooperación cultural del total de cooperación internacional, es bajo, sobre todo si se compara con el de otros países que dan prioridad a este aspecto en sus políticas de cooperación para el desarrollo⁽⁵⁰⁾, y que disminuye progresivamente (del 5,96% en 1987 al 2,95% en 1991), con ello, aunque la proporción correspondiente a Latinoamérica aumente, se produce de nuevo una inadecuación entre el discurso y la práctica políticos. El componente de AOD está en relación con el contenido de los proyectos, según sean estrictamente de cooperación o de expansión cultural española, una diferenciación no recogida en la clasificación de los PACI, donde todos estos proyectos se agrupan en el sector "cooperación cultural". En el primer caso, se trata de acciones que revierten directamente en beneficio del país en el que se desarrollan, como la restauración de edificios del patrimonio histórico, la actualización de archivos nacionales o el apoyo a la difusión de distintas facetas culturales de los países con los que se realiza la cooperación, concebidas totalmente como AOD; la expansión cultural española que, por el contrario, no se contabiliza como AOD, consiste en la financiación de ciclos de cine español, representaciones teatrales, exposiciones, etc., así como la ayuda al mantenimiento de centros culturales

españoles en el extranjero, concretamente en este caso, en países latinoamericanos. A partir de esta distinción, la distribución de los fondos de cooperación cultural se orienta más a esta segunda vertiente que, formando parte de la política de cooperación especialmente con la región latinoamericana, no constituye estrictamente, como decíamos, cooperación para el desarrollo. Así, de las 518.332.862 pesetas previstas en 1989 para la cooperación cultural con América Latina, 245 millones constituyen AOD, y de 36 proyectos de cooperación cultural, sólo 16 son del primer tipo.

En realidad, habría que incluir también en este apartado cultural la cooperación en materia de educación, sobre todo a efectos de justicia comparativa ya que en Francia, utilizada como ejemplo, así se hace. En el caso de España en relación con América Latina, en 1987 se dedicó a la cooperación en educación, 567.439.327 pesetas -de 1.230.624.327 pesetas destinadas en total al sector de la educación-, todo ello AOD.

En 1988, el volumen de cooperación educativa supuso 1.154.013.343 pesetas y de ellos correspondieron a Latinoamérica 272.087.786 pesetas. En 1989, de 1.737.066.358 de gastos de educación, se presupuestaron 237.701.636 pesetas para América Latina. En 1990 la proporción fue 2.741.248.776 pesetas (2.580.873.776 como AOD) y 236.879.370 pesetas: por último en 1991, se trató de 3.042.154.800 pesetas (2.645.416.800 como AOD) y 1.097.091.800 pesetas. El sector de la educación constituye aproximadamente

el 5% de la cooperación internacional y el 9% de la AOD española. Como señalábamos es un porcentaje escaso si de lo que se trata es de enriquecer las relaciones de cooperación con América Latina con el fin de configurar la idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones a partir de esa orientación educativa y cultural, más que sobre la económica y comercial, sujeta a la CE.

Volviendo a lo anterior, el sentido de la creación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones radicaría en alcanzar una articulación formal y permanente de las relaciones entre todas las naciones hispanas con el fin de obtener una mejor gestión de sus intereses comunes y un mayor alcance en su presencia y proyección internacional⁽⁵¹⁾. ¿Existen intereses comunes a todos los Estados de cultura y habla hispanas? Es dudoso en ámbitos distintos del terreno cultural que, además, siendo importante, se agota en España y en las mismas naciones latinoamericanas si tenemos en cuenta que la expansión cultural internacional, fuera de esas fronteras de la "latinoamericanidad", no es una variable autónoma en la composición de la política exterior de los Estados, sino que, al contrario, la influencia cultural es dependiente del grado de importancia de otros aspectos de aquélla, es decir, no sirve por sí misma para aumentar el protagonismo internacional de los Estados⁽⁵²⁾; en segundo lugar, esos otros aspectos -político, económico, comercial- son débiles en unos casos, en la dinámica de la dependencia económica del Tercer Mundo, y orientados en otros en una dirección distinta a la de la Comunidad Iberoamericana. De esta forma, los compromisos adquiridos por España con el

proceso de unión política europea, limitan la capacidad de las relaciones culturales con América Latina. En este sentido actúan las medidas comunitarias, lógicamente discriminatorias para los nacionales de terceros Estados, por ejemplo en materia de reconocimiento de títulos académicos, políticas de I+D, etc.

Por otra parte, la corriente culturalista que inspiró en otros momentos de la historia de España las relaciones con América Latina⁽⁵³⁾ estuvo propiciada por unas condiciones particulares españolas de aislamiento y decadencia política y económica, que no se dan actualmente, por lo que no habría que tratar de reproducir en la idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones aquellos proyectos. Evidentemente, desde la democracia no es posible, ni deseable, la regresión al concepto franquista de hispanidad⁽⁵⁴⁾, para el que, por otra parte, tampoco coinciden ahora las circunstancias económicas que permitieron a Martín Artajo definir una Comunidad Hispánica a partir de, además de la comunidad cultural, una coyuntura socio-económica homogénea entre todos sus miembros⁽⁵⁵⁾.

Desde la perspectiva de la cooperación para el desarrollo, la cooperación cultural tiene una ubicación complicada que depende de la instrumentalización que se haga de la cultura en el marco de la política exterior: hay una diferencia cualitativa, relacionada con el pasado colonial y el interés por mantener unas relaciones de dependencia, entre la concepción alemana

("nuestra política cultural exterior es esencialmente cooperación internacional en el sector cultural. Es una parte de nuestra política exterior, una política diseñada para promover la salvaguarda de la paz mundial⁽⁵⁶⁾) y el "faites aimer la France" de Tayllerand actualizado en la idea de que "el francés no debe ser sólo la lengua del humanismo y de la cultura sino también el soporte de la tecnología y de la economía modernos y la lengua de acceso a la información científica y técnica. Nuestros partenaires deben poder acceder a todos los niveles y a todos los terrenos de conocimiento por el francés"⁽⁵⁷⁾. En muchas ocasiones se diluye en las relaciones establecidas sobre cierta solidaridad Norte-Sur una política de expansión cultural que podría realizarse con más legitimidad bajo un título distinto al de cooperación para el desarrollo. La cultura no debería entenderse como un factor de dominación más allá del hecho de que hay una inevitable imposición cultural inherente a la presencia económica de los Estados, siempre en beneficio de aquéllos que cuentan con una mayor capacidad de penetración económica⁽⁵⁸⁾. Sin embargo, la cooperación para el desarrollo facilita la instrumentalización de la cultura no ya como parte del cumplimiento del interés nacional del Estado donante, en tanto que retorno más o menos legítimo de su política de cooperación⁽⁵⁹⁾, sino como un mecanismo incentivador de la dependencia, es decir, exactamente lo contrario de lo que se supone que es el objetivo primordial de la cooperación: la consecución por los países receptores de la independencia en todos los terrenos, que termine permitiendo el establecimiento de unas relaciones igualitarias con los Estados industrializados (en realidad, si fuera eficaz, la

cooperación para el desarrollo estaría abocada a desaparecer): "El acto político de independencia de una colonia se realiza rápidamente, la independencia económica se toma más tiempo pero, dadas ciertas condiciones razonables, sigue a aquél; lo que requiere más tiempo es la independencia cultural, la afirmación de la identidad cultural...La identidad nacional se refuerza a través de la identidad cultural"⁽⁶⁰⁾. Por ello no puede menos que criticarse la expansión cultural de un Estado cuando se disfraza de cooperación para el desarrollo en el terreno cultural. Esta consistiría más bien en la promoción en el país donante de la cultura de aquél del país en desarrollo con el que se coopera, o bien en la subvención en éste de actividades culturales propias, debiendo distinguirse tanto, como acabamos de señalar, de la expansión cultural, como de la cooperación para el desarrollo en materia de educación, que también conlleva riesgos, si se concibe como una cooperación de sustitución más que de formación -cuando el donante ssustituye por medio de sus expertos y cooperantes a los recursos humanos del país con el que se realiza la cooperación-, de incrementar la dependencia de los receptores.

No se oculta la dificultad de establecer en la práctica estas distinciones, especialmente en el supuesto de las antiguas potencias coloniales respecto a los Estados de reciente descolonización. La precariedad de los efectivos y estructuras estatales de éstos condujo, durante los primeros tiempos de la independencia, al establecimientos de unas relaciones neocoloniales. Igualmente puede tener esos efectos la misma cooperación para el desarrollo en

sus otras modalidades de asistencia técnica, transferencias de tecnología y la cooperación industrial que implican la presencia y, generalmente, la imposición cultural -derivada de las necesidades de los receptores de obtener esos bienes y conocimientos- del donante, la traslación a esos países de los valores que subyacen a la tecnología y que responden a un modelo determinado de desarrollo, la formación de los becarios en una cultura concreta, etc.

Los otros intereses que pudieran compartir España y los países latinoamericanos son muy concretos. Si se utilizara el modelo de los círculos concéntricos para determinar las zonas geográficas donde, por razones de interés, debería orientarse la política exterior de un Estado, España quedaría en las zonas más excéntricas de los diagramas que se elaboraran para los Estados latinoamericanos, en razón de que estratégica, política y económicamente, ocupa, desde un punto de vista objetivo, un lugar muy secundario. Desde la perspectiva española, según el esquema realizado por A. Sánchez-Gijón⁽⁶¹⁾, América Latina se encuentra en el último nivel de prioridad, junto con los países socialistas, Estados Unidos y la entonces URSS, para España, después de Francia, la Comunidad Europea y el resto de Europa Occidental, según los intereses económicos, y de Marruecos, Argelia, y el resto del norte de Africa, según los intereses de seguridad. Otros autores sitúan también América Latina en una posición alejada del centro de los objetivos exteriores de España⁽⁶²⁾; en el mismo sentido Fernando Morán señala el sobredimensionamiento que se hace desde España, por razones ideológicas, de las relaciones que realmente existen

con América Latina⁽⁶³⁾.

Estamos, por tanto, de acuerdo con la previsión del profesor Celestino del Arenal y de Alfonso Nájera de que "...dado el escenario mundial e iberoamericano, la ubicación de España en la Comunidad Europea y la escasa consistencia de los intereses económicos en juego entre España e Iberoamérica, parece evidente que el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones difícilmente podrá concretarse en el plano económico... Por otro lado, dada la prioridad de las preocupaciones económicas a las que se enfrentan esos países, es evidente que a nivel gubernamental iberoamericano no hay voluntad de embarcarse en una aventura comunitaria a la que no se ven ventajas en esos terrenos. La realidad de la que hay que partir es que el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones no está con carácter prioritario en la agenda de ninguno de los países iberoamericanos"⁽⁶⁴⁾.

En todo caso, hasta el momento se ha avanzado en la concreción institucional y del contenido de la Comunidad Iberoamericana de Naciones entre las Cumbres de Guadalajara y de Madrid⁽⁶⁵⁾. En esta segunda reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países latinoamericanos se hizo una referencia fundamental a la concertación política en el marco incierto de la crisis de la Sociedad Internacional contemporánea, como una propuesta real de creación de un foro que trasciende los dos conflictos -ideológico y económico- que han marcado, hasta ahora, la trayectoria de aquélla. Es, más amplia por

su carácter transcontinental pero también menos definida precisamente por la diversidad de intereses de sus miembros, la misma línea seguida por otra iniciativa de concertación que ha dado sus frutos: el Grupo de Río. Las posturas comunes adoptadas en la reunión son más comprometidas que las esperadas adhesiones a la democracia, la integración regional y el respeto a los derechos humanos, por otra parte especialmente adecuadas a situaciones concretas de inestabilidad de algunos países participantes (Venezuela, Perú y Cuba). Se trata del apoyo a la finalización de las negociaciones del GATT en la Ronda Uruguay en el sentido de acordar un trato diferenciado según los niveles de desarrollo de los países; a la movilización de recursos para suavizar las políticas de ajuste promovidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a la integración regional y a la profundización de las relaciones entre los países de América Latina y la CE, tanto en el plano interregional como en el de las relaciones bilaterales.

En el terreno de las relaciones políticas internacionales, el acuerdo sobre la modificación de las Naciones Unidas "de forma que la Organización responda más eficazmente a la voluntad de todos los Estados miembros"⁽⁶⁶⁾ refleja una crítica a su actual configuración, desfasada respecto a los cambios acaecidos en la Sociedad Internacional. Hay también una crítica abierta a las medidas de extraterritorialidad adoptadas por Estados Unidos. Aunque no se acusa explícitamente a este país, en la mente de todos están las acciones judiciales ejecutadas en México, a las que podríamos añadir ahora la

aplicación de la ley Torricelli respecto a Cuba y, retrospectivamente, la detención del general Noriega en Panamá⁽⁶⁷⁾.

El éxito de los procesos de paz abiertos en Centroamérica y, en el plano interno, en algunos de sus países, se vincula a la solidaridad externa a través del apoyo económico y financiero.

Por último, hay una recapitulación de las realizaciones alcanzadas desde la reunión anterior de Guadalajara, precisamente en el terreno de la cooperación y el desarrollo. Los avances sobre el mercado común del conocimiento, punto de partida para otras perspectivas en virtud del origen eminentemente cultural de la relación especial que se pretende, se han traducido en la Televisión Educativa Iberoamericana, el Programa de Cooperación Universitaria y Movilidad de Postgraduados, el de Educación Básica y el de Ciencia y Tecnología para el desarrollo. En cuanto al desarrollo, se pretende traducir las nuevas corrientes conceptuales de desarrollo social y humano en iniciativas también de concertación ya contempladas en la reunión de Guadalajara, a través de la creación de un Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la firma de un Acuerdo Iberoamericano de Seguridad Social y el apoyo al Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud, para el que se ha considerado la constitución de un Fondo. También hay una referencia a la Conferencia de Río de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

En definitiva, se ha abierto un camino para la Comunidad Iberoamericana de Naciones que puede ser fructífero en la medida en que, siguiendo criterios funcionalistas que se ha comprobado que marcan el éxito de los procesos de integración, no se produzcan divergencias entre el realismo por el que transitan las políticas exteriores de los participantes y el planteamiento de objetivos comunes, ni entre éstos y los intereses y posibilidades concretos de las Partes, de forma que no se diluya en declaraciones grandilocuentes, como ha sucedido en otras ocasiones. El límite de los frutos de la CIN está en su compatibilidad con otras orientaciones de las políticas exteriores y sólo esa progresiva acumulación de intereses puede a su vez escorar las políticas exteriores en la dirección de la CIN.

III.2.2. El apoyo a los procesos de pacificación y democratización de la región

Otro de los rasgos característicos que distinguen la política exterior democrática española hacia América Latina es el apoyo prestado a los procesos de pacificación y democratización que se han desarrollado en la región en los últimos años. Hay que subrayar, sobre esto, que la instauración de regímenes democráticos, al menos de democracia formal teniendo en cuenta que las condiciones económicas y sociales anulan en muchos casos la eficacia de su contenido, en todos los países de América Latina, con la sola excepción de Cuba, y el fin de la mayoría de los conflictos de la zona, sobre todo en Centroamérica, no responden únicamente a la voluntad de los pueblos y gobiernos concernidos, sino que están vinculados a la evolución de la coyuntura política y económica internacional. Igualmente la actitud de España al respecto se ha visto favorecida por estas circunstancias. Se trata de fenómenos producidos en el marco de la interdependencia característica de la Sociedad Internacional contemporánea, de manera que no pueden analizarse de manera aislada, sino conjugando todos los elementos.

Por un lado, la pérdida paulatina de hegemonía por parte de los Estados Unidos en el subcontinente y, desde el punto de vista económico, en el plano mundial⁽⁶⁸⁾, ha supuesto un aumento de la autonomía y la capacidad de maniobra de los países de la región, plasmadas en el surgimiento y consolidación de mecanismos regionales al margen del sistema interamericano

creado por Estados Unidos después de la II Guerra Mundial sobre argumentos de seguridad. El Sistema Económico Latinomericano (SELA), todas las organizaciones de integración regional (Pacto Andino, Mercado Común Centroamericano, ALADI, Mercosur), los mecanismos políticos para la concertación, desde el Grupo de Contadora y el proceso de Esquipulas hasta el Grupo de Río, son una prueba de la obsolescencia de la OEA⁽⁶⁹⁾ para el tratamiento y eventual solución de la mayoría de los problemas de la zona que no responden al perfil plano de la seguridad entendida, básicamente, como contención del comunismo⁽⁷⁰⁾. Europa a través de la CE y, dentro de ella, España a partir de su ingreso, ha contribuido, por distintas razones, a la consolidación de esta autonomía apoyando los diferentes procesos de democratización, pacificación e integración desarrollados en América Latina, llegando, en algún momento, a introducir tensiones en sus relaciones con Estados Unidos, especialmente en la cuestión centroamericana con la institucionalización del diálogo político en las llamadas "conferencias de San José" y el fortalecimiento de la cooperación económica⁽⁷¹⁾. Esta aproximación supuso un enfoque opuesto al de Estados Unidos embarcado entonces en el conflicto centroamericano a través de la Contra en Nicaragua pero también con profundas implicaciones en Honduras, y el sostenimiento del gobierno salvadoreño en la guerra con el FMLN.

Por otra parte, la distensión Este-Oeste, en cuya dinámica de enfrentamiento se habían subsumido las relaciones interamericanas, ha

propiciado un giro en la política de presión norteamericana que, a su vez, ha favorecido la democratización, ya no considerada como posible apertura al comunismo, de los regímenes dictatoriales que se mantenían en muchos de los Estados latinoamericanos⁽⁷²⁾.

III.2.2.1. El apoyo a los procesos de democratización

Desde la filosofía de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y con la perspectiva de una política exterior democrática, el apoyo por parte de España a las transiciones democráticas de los países de América Latina, ha sido una constante inevitable ya desde que en 1979 el presidente Suárez firmara la Declaración de Quito⁽⁷³⁾. Los discursos y declaraciones oficiales, los documentos en que se va configurando la política exterior democrática, así lo prueban en un plano teórico que se ha traducido, simbólicamente por una parte, en la presencia de autoridades españolas en las ceremonias de toma de posesión de los presidentes elegidos democráticamente y en el envío de observadores a los procesos electorales, así como, correlativamente, en las ausencias significativas de ambas ocasiones cuando existieran dudas sobre su limpieza democrática: por ejemplo no se enviaron observadores a las elecciones de El Salvador de 1984, el Rey sólo visitó Nicaragua una vez celebradas las elecciones democráticas de febrero de 1990 en las que se derrotó el sandinismo y a las que acudieron observadores españoles en el marco de la ONU. Igualmente significativo es el

hecho de que Cuba sea el único país latinoamericano que no ha recibido la visita del Rey⁽⁷⁴⁾.

Por otra parte, en la traslación de esa idea a la política de cooperación, España ha introducido por primera vez la "cláusula democrática" en alguno de los nuevos convenios de cooperación -los llamados de tercera generación por responder a un esquema multidimensional novedoso- firmados con distintos países de América Latina, concretamente en el acordado con Argentina⁽⁷⁵⁾, según la cual el tratado quedaría sin efecto en el supuesto de producirse un cambio político antidemocrático en el país y, de manera más matizada, en el correspondiente a Chile⁽⁷⁶⁾.

Si bien la promoción de las libertades constituye una de las bases argumentales de la cooperación española, tal como se recoge en las "Líneas directrices" dictadas por el Gobierno en 1987 y en las respuestas a la moción del Senado⁽⁷⁷⁾, no se trata de un principio que guíe de manera inflexible la cooperación española, tal como prueban las cifras de ésta con Cuba, con Nicaragua antes de la caída del sandinismo y la que se realiza con gran parte de los países africanos, entre otros Guinea Ecuatorial al que España destina un porcentaje muy elevado de su cooperación. Aunque la coincidencia en el tiempo entre los procesos de democratización y la formulación de la política española de cooperación para el desarrollo, ha permitido soslayar en gran medida la posibilidad de una contradicción entre los principios democráticos propugnados

y la realidad política de esos Estados, la misma idea de Comunidad de Naciones impondría la superación de las diferencias políticas, del mismo modo en que se hacía -aunque en sentido contrario- en la época franquista cuando la Hispanidad se sobreponía a esas discrepancias⁽⁷⁸⁾. Es característico en este sentido el supuesto de las relaciones con Cuba en todos los periodos. En cualquier caso, todo ello se conjuga con los principios de soberanía y no injerencia, también recogidos expresamente en los documentos sobre los que se basa la cooperación española⁽⁷⁹⁾.

Posteriormente la Comunidad Europea ha asumido esa misma política respecto a los nuevos tratados firmados con Estados de América Latina⁽⁸⁰⁾, así como en algunos casos flagrantes de subversión de un cierto orden democrático y de violación de los Derechos Humanos por parte de Estados con los que la Comunidad mantiene relaciones preferenciales; se trata, concretamente, de Argelia después de la suspensión del proceso electoral⁽⁸¹⁾. Canadá y Francia en una reciente reunión acordaron una postura similar respecto a la ayuda otorgada a los Estados africanos francófonos.

El debate sobre la consideración de la democracia como un requisito para la cooperación para el desarrollo, bascula entre quienes piensan que la cooperación está dirigida a paliar los efectos de la pobreza sobre los pueblos que la sufren, los cuales suelen, además, soportar regímenes dictatoriales que favorecen y se ven a su vez favorecidos por esas condiciones

económicas. Este es el caso de la doctrina que inspira la cooperación practicada por los países nórdicos y, en general responden a este modelo aquellos Estados que no cuentan con un pasado colonial ni con gran capacidad de acción política exterior. El principio de no injerencia, reclamado en esta materia por los países en desarrollo desde la reivindicación del NOEI, y matizado por cierto control sobre el uso que se hace de la ayuda cuando se quiere que ésta coadyuve a la promoción de determinados grupos sociales especialmente desfavorecidos, está también en la base de esta tendencia⁽⁸²⁾.

Y por otra parte, al contrario, otros países desarrollados seleccionan a los beneficiarios de su cooperación precisamente según la clasificación de sus regímenes políticos sin considerar de manera prioritaria su grado de desarrollo, enfocando la cooperación, en tanto que instrumento de la política exterior, como mecanismo de influencia e incluso de intervención. Los Estados Unidos y la antigua Unión Soviética constituyen ejemplos paradigmáticos de esta orientación⁽⁸³⁾. Intereses comerciales inspiran otras políticas de cooperación, por ejemplo la de la Comunidad Europea con los países ACP -en la que a su vez subyacen los intereses post-coloniales y de otro tipo de sus Estados miembros-, que tienden a obviar el sistema político de los Estados beneficiarios en función de aquéllos⁽⁸⁴⁾. También es cierto, en el caso europeo, que las exigencias democráticas son más rigurosas cuando se trata de América Latina y se banalizan en lo que se refiere a África.

El mensaje democrático, tanto en la política exterior en general como concretamente en la cooperación para el desarrollo, cumple una doble función: en primer lugar, supone una forma de insistir en el factor primordial de homologación del nuevo régimen en el plano internacional. Así se hace desde el comienzo del cambio en el primer anuncio de lo que iba a ser la política exterior española, que hace el ministro Oreja en su discurso ante la XXXI Asamblea General de Naciones Unidas. Sucesivamente, a medida que se produce la participación de España en los diferentes mecanismos internacionales, y de manera especial en los de naturaleza específicamente democrática como el Consejo de Europa o más recientemente en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas -precisamente con el voto de los países latinoamericanos- esa posición se consolida en el discurso general⁸⁵⁾ y se aplica en aspectos concretos de la política exterior, como éste de la cooperación.

En segundo lugar, entre todas las regiones en las que la política exterior española se proyecta de manera eficaz, América Latina constituye un caldo de cultivo idóneo para la recepción de este nuevo mensaje democrático habida cuenta tanto la identificación de su cultura política con los valores democráticos occidentales y, correlativamente, su tradicional trayectoria de lucha por la instauración de los mismos, como la anterior formulación franquista de la política española hacia la región, cuyo rechazo beneficia la nueva argumentación.

III.2.2.2. El apoyo a los procesos de pacificación

Otra de las constantes de la política exterior democrática española en la zona ha sido el apoyo a los procesos de pacificación, de manera coherente con los principios enunciados. Ha habido ocasión de ejercerlo, fundamentalmente, en el nivel regional, con ocasión del conflicto centroamericano, cuya solución quedó abierta tras la firma por los presidentes de los cinco países centroamericanos del acuerdo de Guatemala

-Esquipulas II- el 7 de agosto de 1987⁽⁸⁶⁾.

El respaldo español a la paz se remonta a fechas anteriores a la apertura de este proceso por el Grupo de Contadora en 1983, en una demostración de cierta autonomía de la política exterior. En efecto, apoyar la *solución intrarregional del conflicto* supuso entonces adoptar individualmente -sin contar todavía al menos formalmente, como sí ocurrió después, con la red de una posición común en la CE⁽⁸⁷⁾- una actitud no sólo opuesta sino también de denuncia respecto a Estados Unidos, precisamente cuando, en un clima internacional de máxima tensión, que se ha denominado "segunda Guerra Fría", se procedía a firmar el ingreso en la OTAN⁽⁸⁸⁾ y se negociaba un nuevo acuerdo con los Estados Unidos. Además la percepción estadounidense de la seguridad en la región a comienzos del mandato de R. Reagan, y expresada en el Informe Kissinger⁽⁸⁹⁾ sobre Centroamérica, no contemplaba la posibilidad de una solución a los conflictos sin su intervención. Lo contrario de lo

propugnado por Contadora y Esquipulas⁽⁹⁰⁾ y apoyado por los sucesivos gobiernos democráticos españoles⁽⁹¹⁾.

En el programa de gobierno en materia de política exterior presentado ante el Congreso de los Diputados el 30 de noviembre de 1982⁽⁹²⁾, Felipe González hace una referencia expresa a la autonomía española respecto a Estados Unidos, en cuanto a la integración en la OTAN e, inmediatamente, en lo que se refiere a la actuación en América Latina. La declaración del Consejo de Ministros de 20 de abril de 1983, los comunicados de la OID de 18 de julio y 9 de agosto de 1983⁽⁹³⁾, la firma de la declaración de Caracas⁽⁹⁴⁾, la participación de España en la primera Conferencia de San José, en 1984, es decir, antes del ingreso en la CE, la contribución de España, a propuesta de los mismos países centroamericanos, en las fuerzas de Naciones Unidas para la verificación y control del cumplimiento de los acuerdos de Esquipulas (ONUCA)⁽⁹⁵⁾...son exponentes de la vocación de autonomía, ejercida en este caso respecto al proceso de pacificación, de la política exterior española hacia Centroamérica -y, como veremos a continuación, hacia América Latina- sin que se puedan constatar grandes cambios en la materia entre los diferentes periodos que pueden distinguirse en la política exterior democrática, exceptuando aquellos que vienen impuestos por la misma realidad internacional -en este sentido no se puede obviar la llegada de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos y su política de presión sobre el subcontinente americano, en detrimento de la capacidad de actuación de otros Estados⁽⁹⁶⁾- y que se reflejan

más en el nivel de éxito de una política exterior que en su formulación⁽⁹⁷⁾. Así, a pesar de que haya un consenso entre los especialistas sobre el conservadurismo y la falta de protagonismo exterior del gobierno de UCD presidido por L. Calvo Sotelo, se puede afirmar la existencia de una continuidad del planteamiento de la política exterior española democrática en este terreno. A su vez, esta continuidad en el compromiso con la paz y la democracia es una de las concreciones del cambio democrático en la vertiente tradicional latinoamericana de la política exterior española.

Todo ello sin olvidar que junto al entorno exterior⁽⁹⁸⁾, la política exterior de los Estados está condicionada por una serie de factores de carácter estructural tales como la situación geográfica, el elemento demográfico, etc.⁽⁹⁹⁾, que en el caso de España la configuran como potencia media en el plano mundial, lo que significa que su capacidad para influir o desempeñar una actuación importante se limita a algún Estado o región del mundo - Centroamérica y quizá, en algunos aspectos, América Latina-, y sólo de primer orden en el subregional del Sur de Europa y el Mediterráneo⁽¹⁰⁰⁾, y por lo tanto, cuando nos referimos a la autonomía de la política exterior española, es con todas las matizaciones que conllevan ambos tipos de factores condicionantes.

La voluntad política española respecto a la iniciativa de Contadora y su continuación en el proceso de Esquipulas, tiene su correlato

práctico en la cooperación para el desarrollo, con la aprobación y ejecución del Plan de Cooperación Integral con Centroamérica⁽¹⁰¹⁾, inspirado en la idea, presente en todas las declaraciones a que hemos hecho referencia, de que la modificación de las condiciones económicas y sociales era *conditio sine qua non* para alcanzar el objetivo último de una paz estable y duradera.

Además Centroamérica se configura como zona geográfica prioritaria de la política de cooperación para el desarrollo en la que se aplican, dentro de la preferencia establecida respecto a América Latina en general⁽¹⁰²⁾, los máximos niveles de concesionalidad. En las directrices del gobierno para la cooperación se establecen dos tipos de preferencia: uno en virtud del grado de concesionalidad y otro de acuerdo con la intensidad y volumen de la cooperación; el grado de concesionalidad se clasifica a su vez en tres niveles:

Nivel A: en América Latina, países con una renta per cápita inferior a 1.200 dólares; en otras áreas geográficas, una r.p.c. inferior a 700 dólares.

Nivel B: países de América Latina con una r.p.c. de hasta 2.000 dólares; países de otras áreas con una r.p.c. de hasta 1.200 dólares.

Nivel C: países en América Latina que superan los 2.200 dólares de r.p.c. y, en otras áreas, los 1.200 dólares.

De acuerdo con ello, en el nivel A, en el que el mínimo de participación del país receptor en proyectos y programas españoles es del 5 %, se encuentran los cinco Estados centroamericanos.

En cuanto a los niveles de prioridad según la intensidad y volumen de la cooperación, se fijan en tres grados según el interés para la política exterior, para las relaciones económicas y para el mismo desarrollo de la cooperación. Los países centroamericanos están también en el primer nivel de prioridad⁽¹⁰³⁾.

En el plano bilateral, el antecedente de la contribución española a la paz en América Latina se encuentra en el ofrecimiento de mediación por parte del gobierno español, en 1982, en las negociaciones entre los distintos grupos políticos, el gobierno y la guerrilla salvadoreños⁽¹⁰⁴⁾. Efectivamente, en los locales de la embajada española en El Salvador estos grupos mantuvieron contactos, iniciando un proceso que ha culminado con la firma, el 16 de enero de 1992 en México, de un acuerdo de paz⁽¹⁰⁵⁾ en un acto que contó con la presencia de Felipe González. Finalmente, es español el grueso de los efectivos que integran la misión de Naciones Unidas encargada de verificar el alto el fuego entre la guerrilla y el ejército salvadoreños (Observadores de Naciones Unidas para El Salvador, ONUSAL)⁽¹⁰⁶⁾.

También transcurrieron en Madrid, con los buenos oficios del

gobierno español, las negociaciones entre Gran Bretaña y Argentina para la solución diplomática de la crisis de las Malvinas, entre octubre de 1989 y febrero de 1990⁽¹⁰⁷⁾, que abrieron la posibilidad de la firma del acuerdo Argentina-CEE tras la reanudación de las relaciones comerciales entre Argentina e Inglaterra⁽¹⁰⁸⁾. Por último, el acuerdo de El Escorial⁽¹⁰⁹⁾, en el que consta el agradecimiento al "Pueblo y Gobierno de España por la hospitalidad y el apoyo brindado para hacer posible y positivo este acuerdo" es resultado de las negociaciones de paz entre la guerrilla guatemalteca (URNG), los partidos políticos y el gobierno guatemaltecos. No obstante hay que señalar que la firma de este Acuerdo en España es la última fase de un proceso iniciado en Oslo (Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos) bajo los auspicios de Naciones Unidas.

La designación, en fin, de Adolfo Suárez como Presidente de la Comisión de Conciliación para el litigio fronterizo entre Venezuela y Colombia, en el marco de la Declaración de Ureña⁽¹¹⁰⁾.

Desde la perspectiva práctica de la cooperación, ya hemos señalado que América Latina constituye por principio un área prioritaria, y así se refleja en las tablas de preferencias a que hemos hecho referencia en relación con Centroamérica, de forma que Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y República Dominicana se hallan en el nivel B de concesionalidad y el 2 de prioridad, y México, Uruguay y Venezuela en los niveles C y 2

respectivamente.

En los dos casos, de Centroamérica y el resto de los países latinoamericanos, la importancia de las cifras de la cooperación para el desarrollo española es significativa únicamente desde la perspectiva de la configuración de la política exterior española democrática, y no en términos comparativos con las cifras de otros países industrializados ni en términos reales de influencia en el desarrollo de los Estados a los que va dirigida⁽¹¹⁾.

Uno de los tópicos, en nuestra opinión erróneo si se acepta sin matizaciones, que gravita sobre los estudios acerca de la configuración particular de la política española hacia América Latina, es que está condicionada, o de otra forma, que sus peculiaridades características, y más precisamente éstas relacionadas con el respaldo a los procesos de paz y democracia, responden en gran medida a la personalidad de los Presidentes del Gobierno, especialmente Adolfo Suárez y Felipe González en la faceta expansiva de la política exterior, pero también Leopoldo Calvo-Sotelo en la fase más retraída de aquélla. Efectivamente es cierta alguna incidencia de la actitud o del talante personal que transmiten a la opinión pública los presidentes españoles en la forma, el desarrollo y las realizaciones de la política en la que están más implicados personalmente, la exterior. Sin embargo, si consideramos -como hemos hecho- que la política exterior está condicionada por factores estructurales, entorno externo y circunstancias políticas internas, así como

sometida, si se pretende que sea coherente, a unos intereses permanentes del Estado y, al mismo tiempo, a un programa político determinado y a los diversos controles democráticos (no sólo los derivados de la función de control del Parlamento, sino también de la opinión pública en sus distintas manifestaciones), sus consecuciones no pueden vincularse rígidamente con factores tan aleatorios, subjetivos y poco científicos como la personalidad del dirigente de turno que la lleva a cabo. Sin perjuicio de que una mejor o peor sintonía personal entre dirigentes políticos, incida en la mayor o menor fluidez de las relaciones entre los Estados.

Y precisamente este factor personalista se subraya en la vertiente latinoamericana de la política exterior española, mucho más que en otros aspectos de ésta considerados más técnicos o impuestos -y curiosamente aquí sí se aplica el entorno exterior como limitador de la plena soberanía estatal- por la realidad internacional, como, respectivamente, la Comunidad Europea o la opción en materia de seguridad y defensa⁽¹¹²⁾.

La razón para que ello ocurra posiblemente proceda, por una parte de la identificación del éxito de la transición democrática española con la actitud personal de figuras concretas -la convicción democrática del Rey, la voluntad de cambio de Suárez, la postura conciliatoria de los líderes de la oposición de izquierda en la etapa del consenso, etc.- y la idea que subyace de que sin ellos, o en el supuesto de que ellos mismos hubieran actuado de distinta

forma a como lo hicieron, no se hubiera producido el cambio político⁽¹¹³⁾. Por otra parte, el hecho de que justamente uno de los discursos sobre los que se ha sustentado la política española respecto a América Latina haya sido, como hemos tratado de mostrar en líneas anteriores, el de la democracia, a su vez identificada con esas figuras concretas.

La política exterior y su proceso de toma de decisiones en democracia son demasiado complejos para resistir un análisis meramente psicologista⁽¹¹⁴⁾ que sí podría ser válido para analizar la política exterior de un régimen dictatorial donde no existen controles internos políticos o sociales⁽¹¹⁵⁾. Por ello, hay que distinguir entre la asunción, en España y en general en Europa Occidental, por los presidentes de gobierno -en el caso concreto de Francia, por el Jefe del Estado- de la tarea atribuida constitucionalmente, de dirigir la política exterior, de la definición de ésta a partir de su talante personal⁽¹¹⁶⁾.

En definitiva, el marco general en el que recapitular los rasgos característicos de la política exterior democrática en su orientación latinoamericana, es el proyecto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en tanto que idea inspiradora del diseño de otras acciones concretas, con base en la existencia de una comunidad histórica de valores culturales; el compromiso con la instauración de la democracia y la paz es otro de los rasgos definitorios de la política exterior en relación directa con la misma naturaleza

democrática del nuevo sistema político español, y su necesidad de homologación, como tal, en la Sociedad Internacional. La cooperación para el desarrollo se introduce como forma específica de relación, basada en el trato preferencial, a partir de la consideración del inferior nivel de desarrollo de los Estados a los que se dirige, dentro de ese marco general. Y, a su vez, se desdobra en actividades concretas que abarcan diferentes terrenos. Se ha querido aunar toda la cooperación española con América Latina en el "Plan Quinto Centenario" -en un intento de vincularla al proyecto de la Comunidad Iberoamericana- en el que se incluyen todas las actividades de cooperación oficial para el desarrollo que iremos analizando⁽¹¹⁷⁾.

III.3. Antecedentes de cooperación para el desarrollo en la política exterior española

Advirtamos desde el principio que el establecimiento de un apartado sobre antecedentes inmediatos de la actual política de cooperación para el desarrollo es engañoso, porque realmente no es posible encontrar tales antecedentes en el periodo de la dictadura. Nos es útil sin embargo para tratar de constatar precisamente su ausencia como política no obstante la existencia de acciones aisladas de cooperación para el desarrollo.

Factores de distinta índole se conjugan para ello. En primer lugar, hemos afirmado que la cooperación para el desarrollo es una novedad en la política exterior española vinculada al sistema democrático, e incluso que se trata de una reacción contra la concepción franquista de la política exterior y contra su modo de entender las relaciones con el mundo en desarrollo, concretamente en lo que se refiere a América Latina. Por tanto, aunque "un cambio de régimen político, por importante que sea el vivido por España, y aún menos un cambio de mayoría parlamentaria, no son suficientes para alterar los datos constantes de nuestra política exterior"⁽¹¹⁸⁾, se pueden abordar esas constantes, a partir del cambio, de distinta forma. Y si no hay dudas sobre la importancia y la continuidad a lo largo de la historia, desde el descubrimiento a nuestros días, de la proyección latinoamericana de España, su contenido y su instrumentalización sí han sufrido modificaciones cualitativas.

La elaboración y ejecución de una política de cooperación para el desarrollo requiere el cumplimiento de una serie de premisas: en primer lugar sólo pueden hacerlo países que hayan alcanzado un nivel de industrialización que les permita dispensar a los Estados en desarrollo un trato preferencial; en segundo lugar, es necesario aproximarse a la Sociedad Internacional y a las relaciones que en ella se desarrollan, superando el paradigma estatocéntrico y realista, desde el globalista o de la interdependencia, el que asume en la realidad internacional la existencia de factores y relaciones transnacionales como condicionamiento y limitación a la acción estatal, atiende a la dimensión económica y científico técnica frente a la de la seguridad y el orden y, al mismo tiempo, concibe las relaciones internacionales como cooperativas además de conflictivas⁽¹¹⁹⁾. La política exterior franquista, analizada aún someramente a partir de la escasa bibliografía que existe sobre ella, no resiste esta aproximación -que es la única coherente para explicar el fenómeno de la cooperación internacional para el desarrollo⁽¹²⁰⁾-. La naturaleza de la dictadura, que conlleva el control por parte del Estado de las fuerzas transnacionales que pudieran incidir en sus relaciones externas (movimientos de población, comercio exterior, etc.), la posición defensiva del mismo Estado ante un entorno internacional considerado hostil para el régimen, su aislamiento, y su posterior incorporación en términos dependientes, etc. indican una *contradictio in terminis* entre tal formulación y el régimen de Franco.

En efecto, según la interpretación realizada por profesor Viñas

de la política exterior franquista⁽¹²¹⁾, ésta, aunque efectivamente tuviera éxito en la consecución del objetivo primordial de lograr el mantenimiento del régimen, no se planteó como la verdadera política exterior de un Estado occidental que por su posición geo-estratégica, su población, su historia y sus posibilidades económicas, debiera haber participado de manera activa en la configuración de la Sociedad Internacional contemporánea, o al menos en el proceso de construcción europea. En lugar de ello se trató de una política en continua adaptación a los cambios internacionales y, por lo tanto, con una capacidad muy escasa de actuación autónoma de acuerdo con intereses que fueran más allá de ese objetivo de supervivencia del sistema. Hay una idea amenazante de las relaciones internacionales subyaciendo a la política exterior del franquismo⁽¹²²⁾, sobre cuyos rasgos principales no hay grandes discrepancias en la doctrina⁽¹²³⁾, en la que no están presentes ni ese carácter cooperativo al que nos referíamos, ni la dimensión solidaria, que hubieran sido necesarios para que en su seno se diseñara una política de cooperación para el desarrollo. En este sentido, la idea que se mantuvo del Tercer Mundo, incluso una vez superados los problemas de subdesarrollo propios, estaba impregnada de ese planteamiento⁽¹²⁴⁾. Tampoco se daban, al menos en las primeras etapas del régimen y hasta el desarrollismo y la apertura económica de los años 60, las condiciones económicas mínimas para ello.

Además, el acercamiento al Tercer Mundo, que efectivamente se produjo, fundamentalmente en lo que respecta a América Latina y los países

árabes, estaba viciado en la base al tratarse de una política de sustitución, -en expresión de Fernando Morán⁽¹²⁵⁾ que ha hecho fortuna- ante la imposibilidad de desarrollar la proyección natural occidental a causa del rechazo hacia el régimen por parte de los Estados democráticos⁽¹²⁶⁾:. "la España franquista no fue nunca un partner completamente aceptado en el mundo de las libertades. No participó por ejemplo en el proceso que condujo a la construcción europea ni en lo económico, político o militar, no rompió un cierto aislamiento o repudio latente...no avanzó en la resolución de alguno de los grandes problemas estructurales de la política exterior española...Una política exterior contradictoria, guiada esencialmente por motivaciones internas y de carácter netamente manipulador..."⁽¹²⁷⁾. Otras motivaciones también espurias desde la perspectiva globalista, relacionadas con los conflictos coloniales franceses, inspiraron el estrechamiento de contactos con los Estados del Magreb⁽¹²⁸⁾.

En definitiva, es aplicable al régimen de Franco el aforismo utilizado por el profesor Mesa de que "no formula una política exterior quien quiere sino quien puede"⁽¹²⁹⁾. El profesor Viñas, en el debate sobre si realmente existió una política exterior franquista, o únicamente una acción exterior profundamente dependiente de la evolución de los acontecimientos internacionales, se decanta, a pesar de la caracterización que él mismo hace de aquélla, por afirmar que sí existió una política exterior del franquismo "cortada a la estricta medida de sus necesidades"⁽¹³⁰⁾. Lo que ocurre es que las necesidades planteadas por el régimen eran muy limitadas: fundamentalmente,

como se ha señalado, su supervivencia, y sus logros, por tanto, muy escasos: esa supervivencia a través de una incorporación llena de reticencias a la vida internacional. Como señala Florentino Portero, ese objetivo no constituía un interés nacional sino partidista⁽¹³¹⁾.

Evidentemente la dictadura evolucionó a lo largo de sus cuarenta años de existencia, igual que lo hicieron su política exterior y el entorno internacional. Desde la perspectiva de la cooperación para el desarrollo, la situación económica de España determinó que durante los primeros años del régimen después del fin de la II Guerra Mundial, fuera un país necesitado de ayuda internacional que, como consecuencia del aislamiento al que estaba sometido, sólo recibió de la Argentina de Perón⁽¹³²⁾, en forma de un crédito para la compra de trigo, maíz y carne argentinos. Ayuda de la que Argentina obtuvo los correspondientes retornos.

El fin del aislamiento internacional del régimen de Franco, que vino de la mano del inicio de la guerra fría con la revalorización de su anticomunismo y de la situación geoestratégica de la Península, se tradujo también en algunas supuestas acciones de cooperación internacional para el desarrollo proporcionadas por los Estados Unidos. De hecho, en la primera fase del acercamiento a Estados Unidos el principal objetivo de España era la

consecución de ayuda económica⁽¹³³⁾, coincidiendo con la crisis económica argentina y el fin de su ayuda⁽¹³⁴⁾. Los beneficios obtenidos por España de la ayuda norteamericana procedente de los acuerdos de 1953, fueron más de carácter político que económico, y, al contrario, las condiciones establecidas en los acuerdos eran desproporcionadamente favorables en todos los terrenos a los Estados Unidos⁽¹³⁵⁾, lo que, unido a la motivación básicamente militar de los acuerdos, siembra dudas sobre su naturaleza de ayuda o cooperación para el desarrollo, a pesar de que alguno de sus componentes, de manera aislada, sí pudiera considerarse como tal. La OCDE, en la progresiva configuración del concepto de ayuda al desarrollo, ha excluido de ésta cualquier forma de ayuda de carácter militar⁽¹³⁶⁾. El Plan de Estabilización sí recibió ayuda financiera multilateral de la OECE y el FMI y bilateral de los Estados Unidos. La política europeísta de Castiella, Ullastres y Navarro Rubio, supuso la inserción de España en la economía mundial a través de la vinculación de su desarrollo económico a la apertura a los países industrializados occidentales y a las ayudas de los organismos financieros y de los Estados Unidos, y no a través de la creación de un espacio económico hispano-latinoamericano, que hubiera sido previsible a raíz de las sospechas, luego confirmadas, sobre el rechazo comunitario a la solicitud de ingreso de España y la intensificación de una orientación técnica y económica que se dio a las relaciones con los países latinoamericanos en detrimento de la meramente espiritual de la hispanidad. Así, con la creación del Instituto Iberoamericano de Cooperación Económica, en 1953, la participación en la Conferencia Interamericana de Río de Janeiro

(1954), en la CEPAL como observador en 1955, la consideración de nación más favorecida a todos los países latinoamericanos, los convenios de doble nacionalidad y seguridad social se pretendía "una proyección internacional, unos mercados asequibles de aprovisionamientos y un mínimo de consenso exterior tras haber penetrado en una serie de países afines..."⁽¹³⁷⁾.

Una vez integrada la España de Franco al máximo de sus posibilidades en la vida de relación internacional⁽¹³⁸⁾, y coincidiendo con la apertura económica, es decir, en la fase diferenciada de la política exterior que se inicia en 1959, según la periodización que atendiendo a criterios económicos establece el profesor Viñas⁽¹³⁹⁾, y el surgimiento del subdesarrollo como problema internacional, se propusieron algunas acciones de cooperación para el desarrollo, distintas de la cooperación cultural que se venía desarrollando con América Latina en el marco doctrinal de la Hispanidad y relacionadas con el consejo del Banco Mundial de iniciar una etapa de expansión económica. Se trató de asistencia técnica en su vertiente de formación, bien por medio de la concesión de becas para realizar estudios en España, fundamentalmente en la Escuela Nacional de Administración Pública⁽¹⁴⁰⁾ y en las Academias Militares, o bien por medio del envío de expertos. Esta última modalidad se concretó en numerosos "acuerdos de cooperación social" para la formación de mano de obra en diferentes ámbitos y prácticamente todos los países latinoamericanos⁽¹⁴¹⁾.

Además, España desarrolló desde el comienzo del franquismo, como donante, una activa política de cooperación cultural, con todas las reticencias con que hay que abordarla en su calidad básica de propaganda política⁽¹⁴²⁾, que también evolucionó a lo largo del Régimen. La actividad cultural del franquismo hacia América Latina ha sido estudiada en profundidad por distintos autores, especialmente Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla⁽¹⁴³⁾, a quien seguiremos en el análisis de este aspecto.

La Hispanidad fue el fundamento de la política española en América Latina durante el franquismo, centrada en el terreno de los valores culturales ante la incapacidad que ya hemos señalado para establecer una presencia económica y la ausencia de otros intereses compartidos, y fundada en la preexistencia de una comunidad histórica. La combinación flexible de elementos religiosos (la Cristiandad como factor de unidad y diferenciación frente a las culturas anglosajonas), políticos (una crítica constante contra el liberalismo y, sobre todo, el comunismo) y culturales (la reivindicación de la lengua y las tradiciones españolas como depositaria y pruebas de los valores citados) dio lugar a un mensaje coherente construido a la medida de las necesidades de cada momento de la situación española. En efecto, por una parte, la complementariedad entre las distintas facetas que conformaban la "comunidad espiritual"⁽¹⁴⁴⁾ en que se supone que consistía la hispanidad, aportaba coherencia al mensaje: la particular tradición cultural, con una importante componente religiosa, exigía un régimen político antiliberal,

autaritario y autárquico⁽¹⁴⁵⁾; por otra, con el énfasis puesto en uno u otro de esos aspectos, el mensaje de la hispanidad se adaptaba a la cambiante situación internacional de España, de forma que sirvió tanto en la etapa de acercamiento a los países del Eje, durante la guerra civil y el comienzo de la Guerra Mundial, insistiendo en la idea de imperio; en el periodo de aislamiento internacional, subrayando la necesidad de defenderse del exterior⁽¹⁴⁶⁾, como después, con la convergencia con los países occidentales a través de los Estados Unidos y bajo el signo de la guerra fría, incidiendo en el elemento anticomunista, sin tener en cuenta que el anticomunismo estadounidense no constituía, a pesar de su doctrinarismo, un objetivo en sí mismo, sino en función de la defensa de la democracia (cita Tino Portero). La instrumentalización de la idea de hispanidad en estos sentidos se realiza en las primeras etapas a través de la Junta de Relaciones Culturales⁽¹⁴⁷⁾ y del Consejo de la Hispanidad⁽¹⁴⁸⁾; en 1945 se crea el Instituto de Cultura Hispánica (ICH), que asume "una nueva versión del modelo tradicional/conservador de Comunidad Iberoamericana de Naciones. El modelo de la Hispanidad es sustituido por el modelo de la Comunidad Hispánica de Naciones, que Martín Artajo irá configurando y en el que se tratan de eliminar los planteamientos imperialistas anteriores"⁽¹⁴⁹⁾. El ICH, en su misión de "velar especialmente por el mantenimiento de nuestros vínculos espirituales con los pueblos hermanos de América", centró su actividad de cooperación cultural en la concesión de becas a estudiantes y profesionales latinoamericanos⁽¹⁵⁰⁾ que, a pesar de sus condiciones que denotan un carácter cooperativo, no deja de ser una forma

proselitista de captación de élites⁽¹⁵¹⁾ -casi todas eran para estudiar en las academias militares, Derecho y Ciencias Sociales- que se mantendrá en los años posteriores -recordemos el ofrecimiento de López Rodó- y que responde a una concepción política determinada de corte antidemocrático y excluyente: "...Creo que ha llegado la hora de que esa intimidad de las minorías dirigentes se convierta en conciencia moral de nuestros pueblos, y que estrechamente unidos y otros convirtamos en realidades jurídicas, económicas y sociales el sagrado depósito ideológico de la Hispanidad, al servicio siempre de la cristiandad y en definitiva de la Humanidad entera"⁽¹⁵²⁾. Se crearon los Institutos de Cultura Hispánica como entidades para la difusión del hispanismo, pero independientes del Ministerio de Asuntos Exteriores, que contrarrestaran las actividades de los intelectuales españoles exiliados en América Latina, se fundaron colegios mayores para la recepción de estudiantes latinoamericanos⁽¹⁵³⁾ y se organizaron cursos y congresos. En definitiva, una política cultural activa que fue disminuyendo⁽¹⁵⁴⁾ a medida que España se recuperaba económicamente, normalizaba sus relaciones diplomáticas y se integraba en las distintas organizaciones internacionales, de forma que se puede calificar como doblemente sustitutivo el carácter que determina las relaciones españolas con América Latina en este periodo: tanto en lo que se refiere, por una parte, a la orientación geográfica como, por otra, al contenido cultural de esas relaciones, que se sustituye por otro comercial y de asistencia técnica una vez que las condiciones económicas y las circunstancias políticas así lo requieren. En este sentido, se subraya, precisamente en 1959, la necesidad de renovar el mensaje

anticuado de la Hispanidad⁽¹⁵⁵⁾ y de ampliar las relaciones culturales a otras de carácter económico y comercial⁽¹⁵⁶⁾.

En este nuevo periodo de la "política exterior económica" adquiere importancia la cooperación para el desarrollo en sus modalidades de asistencia técnica y financiera. La motivación política que en la etapa anterior justificó la intensificación de las relaciones culturales con algunos países latinoamericanos políticamente afines, se reproduce ahora en el terreno económico, de forma que los Estados receptores de la cooperación técnica y las inversiones españolas son aquellos que mejor se adaptaron a las necesidades económicas españolas de materias primas y ampliación de mercados, en relación con una tecnología intermedia de exportación que requería para su explotación más mano de obra que inversiones de capital⁽¹⁵⁷⁾, en una tendencia que se ha modificado, en el periodo democrático, con la introducción del factor solidaridad inherente a la cooperación para el desarrollo. Así, mientras entonces eran Brasil, Venezuela, México, Argentina, Colombia y Chile los mayores receptores de las inversiones, los préstamos y los expertos españoles, ahora lo son, como hemos visto, los países centroamericanos habiéndose establecido con aquéllas grandes economías regionales unas relaciones de cooperación más igualitarias, a través de los llamados convenios de tercera generación, basados en la concesión de créditos de carácter preferencial para la adquisición de bienes españoles. Si formalmente pudiera considerarse que en muchos casos se trató de cooperación para el desarrollo⁽¹⁵⁸⁾, teóricamente no responde al

concepto que manejamos, según el cual la solidaridad, "la adscripción al interés de otro", debe impregnar el interés nacional de forma que al menos éste no debe anteponerse como contrapartida inmediata y directa, para lo cual sólo puede partirse de una concepción globalista e interdependiente de la Sociedad y las relaciones internacionales que, tampoco en esta etapa, asumía el franquismo.

Con el cambio democrático iniciado de forma efectiva a partir de 1976⁽¹⁵⁹⁾ con el primer gobierno de Adolfo Suárez, se establecen las bases de lo que sería la política exterior democrática⁽¹⁶⁰⁾: el respeto y la defensa de los derechos humanos, normalización de las relaciones diplomáticas, la integración en el entorno europeo occidental y las relaciones preferentes con América Latina y los países árabes; concretamente en lo que se refiere a América Latina, sobre los principios de "interdependencia, factibilidad o credibilidad, continuidad, indiscriminación y comunidad" señalados por el Rey como conformadores de la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones⁽¹⁶¹⁾, articulados en torno a los conceptos de vínculo histórico, espiritual y cultural, puente o eslabón entre Europa y América Latina, apoyo a la integración regional y subregional, y coordinación de los esfuerzos en los foros internacionales al servicio de los intereses de los pueblos latinoamericanos⁽¹⁶²⁾, se establecen las directrices de la nueva política española hacia América Latina; respecto a la cooperación para el desarrollo, hay un alineamiento con los nuevos conceptos del NOEI: transformación

profunda de las estructuras económicas internacionales, transferencia de tecnología como alternativa a la transferencia de recursos y objetivos cualitativos del desarrollo distintos del crecimiento económico⁽¹⁶³⁾.

El cambio en el plano administrativo se efectúa con la transformación del Instituto de Cultura Hispánica primero en el Centro Iberoamericano de Cooperación y luego en el actual Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), con la función, muy diferente de la que se asignaba al ICH, de fomentar y coordinar la cooperación española con América Latina en los terrenos cultural, científico-técnico y económico.

Todo ello se tradujo inicialmente en la firma de diversos convenios básicos de cooperación económica desarrollados en acuerdos de cooperación técnica⁽¹⁶⁴⁾ y en una mayor participación en las organizaciones americanas (CEPAL, Comité Directivo del FMI y del BM como cabeza de grupo del área Norte de América Latina, aportación a la V reposición de fondos del BID, convenio con el SELA, etc.). Las necesidades reales de reubicación de España en la Sociedad Internacional a través, entre otras cosas, de la modificación de las relaciones con América Latina que, como hemos dicho, representaban en su versión anterior un ejemplo paradigmático de la política exterior franquista, el protagonismo internacional adquirido por medio de la participación activa en las relaciones internacionales y la respuesta favorable de la CE a la solicitud española de adhesión⁽¹⁶⁵⁾, difuminan el carácter sustitutivo

que hasta entonces se imputaba a la política exterior en su proyección latinoamericana.

Notas al capítulo III

(1). La necesidad de coherencia entre una y otra ha sido demostrada por autores como M. MERLE en *La politique étrangère*, París, PUF, col. Perspectives internationales, 1984 y R. MESA: *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, col. Actualidad, 1988; abundando en ello, en la doctrina española aun no ha concluido el debate sobre si las raíces de la política exterior democrática se encuentran en la labor del ministro Castiella, y si su fracaso se debió precisamente a su alejamiento de los planteamientos de la dictadura. Ver sobre ello ALDECOA, F.: "La política exterior de España en perspectiva histórica: 1945-84. De la autocracia al Estado de Derecho" en *Sistema*, nº 63, octubre de 1984, pp. 111-131; MARTINEZ LILLO, P.A.: "La política europea del ministro Fernando María Castiella", *Revista del Movimiento Europeo*, nº 11-12, otoño 1985, pp. 7-12; MESA, R.: "La política exterior del Régimen", *Cuadernos para el Diálogo* nº 147, diciembre de 1975, pp. 35-41; "La política exterior en la España democrática", *Revista de Estudios Internacionales*, Vol.3, nº 1, enero-marzo de 1982, pp. 7-67. Nos alineamos con la reflexión de Roberto Mesa de que no puede existir continuidad entre la política exterior de una dictadura sometida a aislamiento internacional, cuyo proceso de toma de decisiones y medios de acción son los propios de un régimen de esas características, y la política exterior democrática, aunque algunos objetivos "de Estado" perduren al margen de los cambios internos. Esta misma idea la ha expresado muy claramente y recogiendo todos los matices el profesor ARENAL en el capítulo "Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio", en VIDAL-BENEYTO, J. (ed.): *España a debate. I. La política* (coord. F.J. BOBILLO). Madrid, Tecnos, 1991, pp. 45-65.

(2). Los datos sobre los créditos recibidos por España desde su ingreso en el BIRD, y los proyectos que con ellos se financiaron, así como las contribuciones, capacidad de voto, etc. se encuentran en NUÑEZ VILLAVEIRAN, R.: "Perspectiva actual del Banco Mundial y sus relaciones con España" en *Información Comercial Española (ICE)*, agosto-septiembre de 1984, pp. 67-83.

(3). Creado por R.D. 16/1976 de 24 de agosto, BOE de 25 de agosto de 1976; R.D. 509/77 de 25 de febrero, BOE de 31 de marzo de 1977, donde se establecen las normas rectoras de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo y se fijan los criterios para la administración y aplicación del FAD; R.D. 2399/1977 de 19 de septiembre, BOE de 20 de septiembre por el que se modifica el R.D. 509/1977 de 25 de febrero sobre composición y normativa de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo.

(4). A efectos de la política exterior y siguiendo al profesor Aldecoa, la transición no empieza hasta el segundo gobierno de la Monarquía. La política exterior de la primera etapa tras la muerte de Franco, entre noviembre de 1975 y julio de 1976, se ha calificado como continuista o de franquismo sin Franco, y se saldó con el fracaso de no alcanzar ninguno de los objetivos que se había propuesto: la normalización de las relaciones diplomáticas y la

homologación con el resto de los países europeos. ALDECOA, F.: "Las constantes de la política exterior española" en *Política y Sociedad*, nº 2, 1989, pp. 61-78. Roberto Mesa se refiere a un periodo de "transición provisional" que abarca desde la muerte de Franco hasta las elecciones legislativas de 1979. Para el profesor Celestino del Arenal la transición en política exterior no acaba hasta que en 1988 queda definida la situación de España en la CE y respecto a la seguridad occidental después del referendun de la OTAN y el ingreso en la UEO. DEL ARENAL, C.: "Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España" *Leviatán* nº 39, primavera de 1990, pp. 33-48.

(5). MESA, R.: "La política exterior en la España democrática", *op.cit.*, pág. 14.

(6). Por ejemplo en su discurso ante la XXXI sesión de la Asamblea General, el ministro Oreja anuncia la intención del nuevo gobierno español de respetar los derechos humanos en los ámbitos interno y exterior (*Discursos y declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja Aguirre. Julio de 1976-diciembre de 1977*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1978), firmando al día siguiente los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en vigor desde el 24 de julio de 1977).

(7). Sobre la relación entre estas dos últimas cuestiones y la entrada en la CE, ver ALDECOA, F.: "Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales", *Revista de Estudios Internacionales (RED)*, Vol. 4, nº 1, 1983, pp. 39-70. En cuanto al establecimiento de relaciones con Israel, era obligado por la condición de éste de Estado asociado del Mediterráneo respecto a la CE, y además la coincidencia de fechas (el comunicado español se produce el 17 de enero de 1986, apenas 15 días después de la entrada en vigor del tratado de adhesión de España a la CE) deja lugar a pocas dudas sobre su relación con la entrada en la CE; igualmente es significativo el hecho de que en el proceso de normalización de relaciones diplomáticas únicamente quedaran Israel, Albania y Corea del Norte.

(8). Roberto Mesa analiza en su artículo "La política exterior en la España democrática" (*op.cit.*) los programas de los distintos partidos en materia de política exterior, y todos ellos, desde su diferente óptica ideológica, recogen la importancia del mundo árabe y América Latina como proyecciones fundamentales de la política exterior española. Igualmente el profesor Aldecoa establece entre las características de la política exterior constitucional "las especiales relaciones con América Latina y el mundo árabe" ("Las constantes de la política exterior española", *op. cit.* pág. 68).

(9). El profesor Del Arenal añade que se trataba de "un pretendido progresismo" legitimador de la procedencia franquista de los gobiernos de UCD, en "Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España", *op. cit.* pág. 37.

(10). En su primer discurso, el 22 de noviembre de 1975, el Rey ya hizo referencia a una "gran familia de pueblos hermanos" y a la existencia de una "comunidad de intereses", y es significativo que su primer viaje al exterior fuera a un país de América Latina -la República

Dominicana, los días 31 de mayo y 1 de junio de 1976- antes de continuar hacia los Estados Unidos. Casi inmediatamente, en octubre de 1976, viajó a Colombia y en el año siguiente a Venezuela, Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador.

(11). No obstante esta apreciación nuestra, importantes constitucionalistas matizan la capacidad constitucional del Rey para asumir iniciativas, incluida ésta que se recoge en el artículo 56.1. Se trata de ARAGON REYES, M.: *Dos estudios sobre la Monarquía Parlamentaria en la Constitución Española*, Madrid, Cívitas, 1990, y "La Monarquía parlamentaria" en PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E.: *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, reimpresión de la 2ª edición, 1988, pp. 425-474; APARICIO, M.A.: *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, Ariel, 1989; ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L., con la colaboración de ESPIN, E. y GARCIA MORILLO, J.: *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, 1982, pp. 27-42; TORRES DEL MORAL, J.: *Principios de Derecho Constitucional español*, Madrid, Atomo ed. 2ª edición, 1988, pp. 27-51. En sentido contrario, por ejemplo FERNANDEZ FONTECHA, M. y PEREZ DE ARMIÑAN, A.: *La Monarquía y la Constitución*, Madrid, Cívitas, 1987. Desde una perspectiva política, sin entrar en el debate jurídico sobre la posible capacidad del Rey en esta materia, GALVANI, V.: *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis de iberoamericanismo de España en el reinado de Juan Carlos I*. Madrid, CIPIE, col. Estudios Iberoamericanos, 1987.

(12). *Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre Cooperación Internacional*, Madrid, Publicaciones del Senado, 1984. También en BOCG/S, Serie I, nº 89 de 20 de julio de 1984.

(13). *Boletín Oficial del Senado*, 15 de abril de 1988. Reproducido en LOPEZ BLANCO, P.: *Legislación básica de cooperación internacional*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, SECIPI, 1989.

(14). El documento elaborado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) para esas Jornadas: "Inventario sobre la Cooperación de la Administración Pública Española con Iberoamérica durante el periodo 1980-83" muestra esa extremada dispersión que, aún en el supuesto de que hubieran existido unas directrices políticas coherentes, implicaba de manera inevitable la ineficacia de la cooperación. En este sentido Fernando Morán escribió: "...la asistencia técnica se hace anárquicamente por cada Departamento, con solapes que dan lugar a derroches e ineficiencias..." *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, pág. 365. Inmaculada JIMENEZ señala este mismo defecto junto con la incapacidad de las mismas unidades administrativas que realizan cooperación para elaborar sus propios datos y el confusionismo existente en torno a la calificación de muchas acciones como cooperación cuando no lo son, en *La ayuda de España al desarrollo*, Madrid, IEPALA, 1985, pág. 23.

(15). Sobre todo hay algunos de José Luis Pardos, entonces Director General de Cooperación Técnica Internacional, en los que se justifica la necesidad de definir una política de cooperación y se propone un modelo un tanto voluntarista. Se trata de PARDOS, J.L.: "Los

imperativos de la cooperación internacional para el desarrollo en la década de los 80". *REI*, Vol.IV, nº 3, julio-septiembre de 1983, pp. 481-499; "Nuevos modelos de gestión de la cooperación para el desarrollo en la década de los 80", *REI*, Vol.V, nº 1, enero-marzo de 1984; *La cooperación internacional: el caso español*, Madrid, s/ed., 1984.

(16). Rapport Jeanneney: *La politique de coopération avec les pays en voie de développement*, París, La Documentation Française, 1964; el Informe Gorse de 1971 (*La coopération de la France avec les pays en voie du développement*) no se publicó pero aparece citado en CADENAT, P.: *La France et le Tiers Monde. Vingt ans de coopération bilatérale*, París, La Documentation Française, Notes et Études Documentaires nº 4701-4702, 1983; Rapport Abelin: *La politique française de coopération*, París, La Documentation Française, 1975; además hay otro informe titulado *Guérir la misère du monde*, París, Imprimerie Nationale, 1973; sobre la orientación primordial de la cooperación francesa, la cooperación cultural, existe un Rapport Rigaud: *Rapport au ministre des Affaires Étrangères sur les relations culturelles extérieures*, París, La Documentation Française, 1979.

(17). Real Decreto 1485/1985 de 28 de agosto por el que se determina la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado organismo autónomo del Departamento, BOE de 29 de agosto, desarrollado por la Orden de 12 de mayo de 1986. BOE de 19 de mayo de 1986, modificado por el Real Decreto 1527/1988 de 11 de noviembre por el que se reestructura la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica con refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma. BOE de 23 de diciembre de 1988.

(18). art. 5: "Corresponde a la Agencia...1. Propiciar el crecimiento económico y el progreso social, cultural, institucional y político de los países en desarrollo y, en especial, de los que tienen un ascendiente hispano; 2. Fomentar, coordinar y ejecutar programas y proyectos de cooperación para el desarrollo en el campo económico, cultural, científico y técnico..."

(19). Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987. Recogido por Pablo LOPEZ BLANCO en *Legislación básica de cooperación internacional*, op. cit., pp. 105-114.

(20). La metodología actual de elaboración de los PACI responde a la propuesta de Felix Juárez de estructurarlo en niveles y clasificar en fichas de distinto tipos, según los sectores, las entidades y los países, las acciones de cooperación.

(21). Sólo existe un PACI de evaluación de 1989, pero el resto de los años (entre 1987 y 1991) no se ha realizado esa labor.

(22). En los dos últimos PACI se recogen al final en anexos sendas listas de proyectos, pero no toda la cooperación se ejecuta en forma de proyectos.

(23). Ver sobre ello MESA, R.: *La idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones: entre la historia y la utopía*, Madrid, CEDEAL, 1989; DEL ARENAL, C. y NAJERA, A.: *España-Iberoamérica: hacia la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989; DEL ARENAL, C. y NAJERA, A.: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1992. Se trata de un espléndido y profundo estudio, de referencia ineludible para analizar esta cuestión; PRAT GARCIA, J.: "Historia y futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones", *Cuadernos americanos* (México), mayo-junio de 1987.

(24). En este sentido ver por ejemplo los artículos publicados en la *Revista de Estudios Políticos* por GARCIA VALDECASAS, A.: "Relaciones culturales y política exterior", *REP* nº 4, 1941, pp. 517-529; LISARRAGUE, S.: "Sentido de la hispanidad", *REP* mayo-junio de 1943, pp. 167-173; CUADRA, P.A.: "Política internacional y política universal de España", *R.E.P.*, mayo-junio de 1943, pp. 161-166, etc. Asimismo el espléndido libro de L. DELGADO GOMEZ-ESCALONILLA: *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica 1939-1953*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1988; DEL ARENAL, C. y NAJERA, A.: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, op. cit., pp. 130-169.

(25). MESA, R.: *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, 1988, pág. 6.

(26). MORAN, F.: *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, pág. 399.

(27). Por ejemplo el ministro Oreja señaló el "servir de eslabón entre el mundo europeo y la realidad iberoamericana contribuyendo a encauzar las relaciones entre Iberoamérica y la Comunidad Europea" como uno de los ejes de la política exterior hacia América Latina, en su discurso sobre las relaciones con Iberoamérica ante el Pleno del Senado, *BOCG*, D.S/S. 8-IV-1980; el anterior Presidente del Parlamento Europeo, Henry Plumb se refirió precisamente en esos términos a la articulación futura CE-América Latina, conferencia de prensa ofrecida en el Colegio de Periodistas de Catalunya, *La Vanguardia*, 2-XII-1987; o R. Estrella, senador y presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado en el momento en que se elaboró el *Informe sobre la cooperación internacional en España* (Senado, 1984), cuando dice que España debe constituirse en "un pilar del puente que aún está por construir" en VV.AA.: *Europa-América Latina. El desafío de la cooperación*, Madrid, ed. Pablo Iglesias, 1988, pág. 77.

(28). Organismo que agrupa a organizaciones indias mexicanas, representativas de unos 150.000 indios y que pretende exponer el punto de vista de las comunidades indias sobre "un hecho histórico que marcó la desgracia de los pueblos que habitan el continente americano", *El País*, 21 de octubre de 1990.

(29). En la llamada Carta Latinoamericana, documento final del III Encuentro de Ministros de Cultura de América Latina celebrado los días 23 y 24 de septiembre de 1990, al término "encuentro" propuesto por España se añade la expresión "confrontación de pueblos y

culturas". El ministro cubano Hart subrayó que "los gobiernos de la región no pueden olvidar la realidad de los pueblos indígenas que todavía sufren las consecuencias de los hechos ocurridos hace 500 años", *El País*, 25 de septiembre de 1990. El discurso del Presidente de Guatemala en la Cumbre de Guadalajara fue también significativo en este sentido.

(30). Publicada en *El País* el 21 de julio de 1991. No obstante sí se desprende la idea de comunidad, base al fin y al cabo de la reunión, e igualmente puede entenderse la institucionalización de una "Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno" para la que se establece un calendario de reuniones, que el profesor C. DEL ARENAL identifica con la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana: "Las cumbres iberoamericanas y la Comunidad Iberoamericana de Naciones", *Tiempo de Paz* n° 24-25, pág. 8.

(31). Ver por ejemplo VV.AA.: *Nuestra América contra el V Centenario. Emancipación e identidad de América Latina*. Bilbao, Txapalarta editorial, 1989. En el que, entre otros, participan Mario Benedetti, Noam Chomsky, Augusto Roa Bastos, etc. Entre los españoles, el mismo presidente del Instituto Cervantes, Nicolás Sánchez-Albornoz, da a la conmemoración un enfoque distinto al oficial: "...no es lógico que los indígenas celebren el V Centenario...nadie debería celebrarlo...en España hay una corriente triunfalista que insiste en el aplauso por haber llevado la civilización y el cristianismo a América..." *Diario-16*, 4 de septiembre de 1991. También LUNEAU, R. y BERTEN, I. (dir.): *Les rendez-vous de Saint-Domingue. Enjeux d'un anniversaire (1492-1992)*, París, Le Centurion, 1992.

(32). Ya nos hemos ocupado de este tema en "La evolución reciente de la política exterior española hacia América Latina con especial referencia a la cooperación para el desarrollo", ponencia presentada en las *Jornadas de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Vitoria, 25-26 de septiembre de 1991.

(33). "...todos ellos parten de un mismo dato de base: la existencia de un tiempo histórico en el cual las crónicas particulares se funden en una sola historia: el periodo colonial." MESA, R.: *La idea de Comunidad Iberoamericana: entre la Historia y la Utopía*, op. cit. pág. 3.

(34). La dependencia económica respecto a Estados Unidos es patente analizando distintas variables, por ejemplo en lo que se refiere al comercio, un altísimo porcentaje del valor de las exportaciones de los países latinoamericanos depende de las compras realizadas por los Estados Unidos: hasta el 80% en el caso de Haití y la República Dominicana, el 60% en el de México, el 50% en los de Salvador y Honduras...En el terreno financiero, la deuda con los bancos europeos iguala a la que estos países tienen contraída con los bancos norteamericanos. Ver por ejemplo, CEPAL: *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, Estudios e Informes de la CEPAL n° 49, Publicaciones de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1985, pp. 55-67. Con datos actualizados, BANCO MUNDIAL: Informe 1991,

(35). El Espacio Económico Americano supondrá la creación de una zona de libre cambio entre México, Estados Unidos y Canadá. Ver sobre ello GONZALEZ MARTINEZ, C.: "México rumbo a Norteamérica. Informe sobre el Tratado Trilateral de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá", *BICE*, 1-7 de julio de 1991, pp. 2.212-2.213 y PEREZ RIBES, M.: "El NAFTA: Un acuerdo tripartito", *BICE*, 1-7 de julio de 1991, pp. 2.207-2.211; en el mismo sentido puede entenderse la firma de acuerdos comerciales entre Estados Unidos y distintos países latinoamericanos, hasta ahora México, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Costa Rica y Bolivia. Se encuentran en fase de negociación otros con Perú, Venezuela y los miembros del Mercosur. La Iniciativa para las Américas (Enterprise for the Americas Initiative) fue enunciada por el presidente Bush el 27 de junio de 1990 y contiene propuestas en materia de inversiones, deuda externa y comercio internacional. Sobre ella ver el informe del SELA: "La Iniciativa para las Américas: Análisis preliminar de la Secretaría Permanente del SELA", documento SP/CL/XVI.O/DT n° 19, Caracas, 3 a 7 de septiembre de 1990; CEPAL: "La Iniciativa para las Américas: un examen inicial". en *Comercio Exterior*, febrero de 1991, pp. 206-213; RUIZ ARBELOA, L.: "XXXII Reunión Anual del BID", *BICE* 6-12 de mayo de 1991, pp. 1438-1439. Sobre todo ellos ver NAJERA IBÁÑEZ, A. y MUÑOZ DE URQUIZA, M.: "El diálogo con el Grupo de Río y las nuevas orientaciones en el ámbito de la cooperación PVD/ALA: ¿Un nuevo rumbo en las relaciones de la Comunidad con América Latina?", *RIE*, n° septiembre-diciembre de 1992, pp. 827-856.

(36). La conjugación de estas realidades de la política exterior colocan a España en una situación de equilibrio inestable, que se hace especialmente patente cada vez que se requiere una toma de posición del Estado ante hechos o circunstancias en los que están implicados desde distintos intereses Estados Unidos y los países latinoamericanos. Por ejemplo, con motivo de la intervención norteamericana en Panamá, Felipe González condenó la acción en el Pleno del Congreso sin nombrar a los Estados Unidos: "...hace diez meses me pronuncié por la obligación de respetar el resultado de las elecciones...entonces dije que estaba en contra de cualquier intervención...", *BOCG*, DS/CD, 20 de diciembre de 1989. Posteriormente España votó a favor de la resolución propuesta por Cuba y Nicaragua en la Asamblea General, mientras que el resto de los países comunitarios votaban en contra (excepto Grecia e Irlanda que se abstuvieron).

(37). Por ejemplo en una entrevista mantenida con Darío Valcarcel, a una pregunta sobre la consideración de España como una nación clave en las relaciones interamericanas, contestó en estos términos: "...ya he indicado que la lengua, la cultura y los demás valores comunes a España y a los demás países iberoamericanos, son terrenos propicios para la concreción progresiva de una Comunidad Iberoamericana de Naciones. Comunidad de naciones iguales en la soberanía y la fraternidad, por consiguiente sin nación madre, ni nación clave". *Política Exterior* n° 1, Vol.I, invierno de 1987, pp. 14-27.

(38). Al respecto dice el profesor Luis Ignacio SANCHEZ RODRIGUEZ que "ni la Commonwealth ni la Communauté constituyen sistemas institucionales de asociación interestatal que puedan ser aplicados mecánicamente a una hipotética Comunidad Iberoamericana de Naciones...la Commonwealth ofrece alguna idea sugestiva en relación al

caso español: posibilidad de consulta política entre los asociados para cuestiones de interés común; la profundización en la cooperación técnica y horizontal; institucionalización de un secretariado común", *La Commonwealth, la Communauté française y la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989, pág. 154.

(39). Aunque no estemos de acuerdo con la idea en que se enmarca, es válida aquí la afirmación de Ortega "El hispanismo tradicional que infuso en la sangre llevan los pueblos de Centro y Sudamérica, es, sin duda, una potencialidad...pero por sí sola no nos sirve de nada porque con más vigor que su hispanismo sienten aquellos pueblos la necesidad de recibir elementos, -deas y utensilios- con que afirmarse en la idea actual. Para que su potencialidad de hispanismo se convirtiera en actualidad sería menester que nosotros fuésemos ante ellos no españoles, sino actuales", ORTEGA y GASSET, J.: "Revés de almanaque", *El espectador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1943, pp. 1.047-1.048.

(40). Los datos proceden, para el primer periodo, de L. DE VELASCO: "Relaciones económicas y comerciales entre España e Iberoamérica" en VV.AA.: *Encuentro en la democracia*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1986, pp. 73-95, Los más recientes en "El comercio exterior en 1988. Distribución geográfica" en *BICE*, nº 2.176, 27 de marzo-2 de abril de 1989, y *BICE* nº 2.177, 3-9 de abril de 1989.

(41). Discurso de Felipe González en el *Encuentro en la democracia: Europa-Iberoamérica*. Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana-Ediciones Cultura Hispánica, 1986, pág. 182. También citado por Alfonso NAJERA: "Aproximación a las relaciones entre España y América Latina tras la adhesión de España a la CE. Las dificultades de una mediación" en *Política y Sociedad*, nº 4, 1989, pp. 33-39.

(42). Ver sobre ello por ejemplo MUÑIZ DE URQUIZA, M.: "Relaciones Europa-América Latina a partir de la integración de España en la Comunidad Europea" en *Política y Sociedad*, nº 4, verano 1989, pp. 41-50; ROSENZWEIG, G.: "España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina", IRELA, documento de trabajo nº 8, 1987. Las cifras recientes que confirman esta previsión en *Eurostat*, "Comercio exterior 1990. Tema 6-A. Anuario estadístico. Retrospectiva 1958-1989". Igualmente el estudio del profesor DE JUAN Y PEÑALOSA, R.: "La Comunidad y el Pacto Andino: unas relaciones prometedoras", *ICE* agosto-septiembre de 1990: "De 1985 a 1986 las exportaciones disminuyen un 12% y las importaciones un 34%. Por consiguiente el nivel de intercambios comerciales se sitúa en 1986 (después del ingreso de España y Portugal) por debajo del nivel de 1984. Conviene resaltar que dicha evolución es también aplicable al conjunto de los 20 países de América Latina" (pág. 109). Y MINSBURG, N.: "Relaciones comerciales CE-ALADI"; *BICE* 4-10 de noviembre de 1991: "...en la década de los 80, en que se produce una extraordinaria expansión del comercio exterior de la CE cuando aumentan sus exportaciones totales en un 76,3%, entre 1980-87, la participación porcentual de las exportaciones provenientes de América Latina, en conjunto, no sólo no se incrementan sino que se reducen en un 0,2%", pág. 325.

(43). El balance es negativo desde que comienza el proceso de acercamiento entre la Comunidad Europea y América Latina, en 1970 con la institucionalización del diálogo interregional (Declaración de Buenos Aires adoptada en julio de 1970 por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). El resultado fue la firma de una serie de acuerdos comerciales (con Argentina, Uruguay y Brasil) y de cooperación (México y Brasil) no preferenciales, la inclusión de América Latina en el SPG comunitario y en la política de cooperación de la CE. En un segundo periodo que se inicia en 1983, después de la guerra de las Malvinas y fracasado -a causa de ésta- el llamado "Diálogo renovado", se modifica la orientación de la cooperación, se establecen relaciones con grupos de países (acuerdo marco de cooperación CE-Pacto Andino, 1983 y CE-Centroamérica, 1985), hay un compromiso con el proceso de paz centroamericano, favorecido por la institucionalización de la cooperación política europea, y se apoya la integración de la zona; asimismo se estrechan las relaciones de carácter político con el diálogo con el Grupo de Río y las reuniones de San José. Desde el ingreso de España en la CE se han producido algunos avances como la inclusión de Haití y la República Dominicana en el grupo de países ACP o la división de la línea presupuestaria 930, pero la asimetría en las relaciones económicas se ha mantenido. La unificación comunitaria en sus dos vertientes y la reorganización política y económica del resto de Europa, señalan una orientación intraeuropea de la CE en los próximos años. Sobre todo ello, además de las obras citadas anteriormente, ver por ejemplo NAJERA, A.: "Europa-América Latina: un lento proceso de acercamiento", *REI* n° 2, abril-junio de 1986; VAN KLAVEREN, A.: "Las relaciones entre la Europa Occidental y América Latina: alcance y límites a un proceso de consolidación", *Síntesis* n° 4, enero-abril de 1988; "Las relaciones europeo-latinoamericanas: entre la ilusión y el realismo". *Semináire d'été: Les relations entre la Communauté Européenne et l'Amérique Latine dans les années 1990*, Bruselas 22-31 de julio de 1991, Mimeo. GRANDA, G., MATE, V. y MORENO, M.: *La cooperación entre América Latina y Europa*, Madrid, CEDEAL, 1988; GRABENDORFF, W.: "Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones", *Integración Latinoamericana* n° 144, abril de 1989. Aunque no se refiere específicamente a América Latina, ver el número monográfico de *Journal of Common Market Studies* titulado "Europe 1992 and the Developing Countries: An Overview", Vol. XXIX, n° 2, diciembre de 1990. En relación con España, ver: ABARCA, P. y CADARSO, M.: "Las relaciones de la Comunidad Económica Europea con América Latina y la adhesión española a la Comunidad", *RIE* n° 2, Vol.7., 1980, pp. 649-659; ALONSO, J.A. y DONOSO, V.: *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones latinoamericanas*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1983; ALDECOA, F. y NAJERA, A.: "España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina", *Afers Internacionals*, n° 10, 1986, pp. 121-126; DEL ARENAL, C.: "La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea", *RIE* n° 2, Vol.17, pp. 329-366.

(44). Por ejemplo las palabras de Luis Yañez "La Comunidad Iberoamericana de Naciones no va a tener un estricto sentido económico como la CEE, sino especialmente lingüístico, cultural, científico y técnico." *El País*, 30 de junio de 1985 citado, junto con otros fragmentos de discursos de distintas autoridades en el mismo sentido por ARENAL C. y NAJERA, A.: *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana*

de Naciones, *op.cit.* pp. 81 y ss. Ver también GALVANI, V.: *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis del iberoamericanismo de España en el reinado de Juan Carlos I*, *op. cit.*; LA DOCUMENTATION FRANÇAISE: "L'Espagne et l'Amérique Latine. Les relations actuelles: pour une Communauté Ibéro-américaine des nations". *Problèmes Politiques et Sociaux*, nº 595, pp. 11-21.

(45). *Una política exterior para España*, *op. cit.* pág. 401.

(46). DOCG/S, Comisiones nº 94, jueves 27 de junio de 1991. Es cierto que la idea del mercado común del conocimiento establecida en la Cumbre de Guadalajara se ha concretado en la de Madrid de julio de 1992, entre otras cosas, en el programa MUTIS de cooperación universitaria y movilidad de postgraduados, que debería modificar esta tendencia.

(47). El total de cooperación internacional, incluyendo además las contribuciones a organismos internacionales financieros y no financieros, créditos FAD, aportaciones a la CE y costes de funcionamiento, fue de 55.816.883.104 pesetas. COMISION INTERMINISTERIAL DE COOPERACION INTERNACIONAL: *Plan Anual de Cooperación Internacional. Previsiones para 1987*.

(48). A su vez de una previsión total en gastos de cooperación internacional (ayuda para el desarrollo y flujos no concesionales) de 52.795.893.358 pesetas, con una volumen de AOD de 44.703.408.238 pesetas, en COMISION INTERMINISTERIAL DE COOPERACION INTERNACIONAL: *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). Previsiones para 1988*, Madrid, SECIPI, 1988; "La ayuda oficial al desarrollo en 1988", en *BICE*, nº 2.202, 13-19 de noviembre de 1989, pp. 4.357-4.362.

(49). El total de cooperación este año fue de 87.264.912.561 pesetas. La AOD ascendió a 64.760.224.072 pesetas.

(50). Por ejemplo Francia que dedica a la cooperación cultural más del 50% de su cooperación internacional. CADENAT, P.: *Vingt cinq ans de coopération bilatérale*, París, La Documentation Française, 1983.

(51). Por supuesto el concepto de intereses no responde aquí al paradigma realista de las Relaciones Internacionales, que considera la consecución del interés nacional como objetivo último y primordial de la conducta del Estado en un entorno internacional hostil en el que los intereses de unos y otros Estados están en conflicto, por lo que aquélla se basa en el mantenimiento y, a ser posible, la expansión del poder y la influencia del Estado. De hecho al referirnos a intereses comunes estamos en un marco de cooperación e interdependencia muy distinto. La cooperación puede -lo hace- responder al interés del Estado, pero la diferencia con la aproximación realista está en que no es un comportamiento que atienda únicamente al beneficio del Estado, ni a un afán expansionista por mor de la supervivencia. Sobre ello, además de los autores clásicos citados al comienzo de este trabajo, ver por ejemplo SONDERMANN, F.A.: "The Theory of National Interest", en OLSON, W. C. (ed.): *The Theory and Practice of International Relations*, New Jersey, Prentice Hall, 1991 (8ª ed.). pp. 35-42.

(52). "...las exportaciones ideológicas siempre cuentan con el soporte de o con el motor real de una hegemonía económica o política...", MESA, R.: "La política exterior del régimen". *Cuadernos para el Diálogo*, op. cit., pág. 35.

(53). Nos referimos al noventayochismo y al regeneracionismo, cuando lo cultural se contempla como una alternativa a lo político, y las relaciones con América Latina como una salida a la decadencia española. Son los presupuestos de GANIVET (*Idearium español. El porvenir de España*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, 12ª ed.), ALTAMIRA (*España y el programa americanista*, Madrid, Ed. América, 1917), etc. Sobre todo ello ver RAMA, C.: *Historia de las relaciones culturales entre España y América Latina*, Madrid, FCE, 1982, así como el magnífico estudio de DELGADO GOMEZ-ESCALONILLA, L. y GONZALEZ CALLEJA, E.: "Identidad nacional y proyección trasatlántica: América Latina en clave española", *Nuova Revista Storica*, año LXXV, mayo-agosto de 1991, fascículo II, pp. 267-302.

(54). C. del Arenal y A. Nájera señalan que "la relativamente escasa atención que se ha venido prestando desde 1976 a la cooperación cultural, en comparación con la creciente atención dedicada a otros campos, se debe probablemente a una reacción consciente o inconsciente, frente a la política iberoamericana del franquismo, basada casi exclusivamente en una política cultural, que hizo de la cultura hispánica y de la idea de Hispanidad, interpretadas en clave fascista, sus bases inspiradoras". *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*. op. cit., pág. 485.

(55). Citado por S. ENRICH: *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985)*, Madrid, Cultura Hispánica, 1989, pág. 39.

(56). Ministerio de Asuntos Exteriores de la RFA, citado por MITCHELL, J.M.: *International Cultural Relations*, Londres, Allen and Unwin, 1986, pág. 15. Esta formulación se inspira en la Declaración de principios de la cooperación cultural internacional de la UNESCO, adoptada el 14 de diciembre de 1966.

(57). MINISTÈRE DE LA COOPERATION: *La coopération: une priorité*, París, Ministère de la Coopération et du Développement, 1987, pág. 13.

(58). Así lo reconoce el mismo Ministerio francés de la cooperación, que a su vez realiza una potente actividad de "rayonnement culturel" hacia el Tercer Mundo: "...L'échange culturel se caractérise aujourd'hui par son déséquilibre et son univocité, fondés sur l'inegalité des partenaires. Face à des modèles dominants, qui sont ceux des sociétés industrielles avancées, les pays du Sud ne disposent pas d'instruments comparables de protection, de diffusion et de développement de leur patrimoine", *Le projet culturel extérieur de la France*, op. cit., pág. 13.

(59). El CAD ha constatado esa realidad: "...La ayuda puede estar parcialmente motivada por preocupaciones política o ideológicas:...apretar los lazos culturales e históricos de los donantes von determinadas regiones o difundir los valores sociales a los que el donante da un valor intrínseco", *Rapport 1981*, París, OCDE, 1981, pág. 46.

(60). MITCHELL, J.M. *op. cit.*, pág. 17.

(61). "Ensayo sobre la política exterior española", *Colección de los Suplementos*, nº 20, *Cuadernos para el Diálogo*, Edicusa, 1971, pág. 14. Si bien hay que matizar la validez de este planteamiento, que data de una época de la Sociedad Internacional en que los factores estratégicos y de seguridad primaban sobre cualquier otro.

(62). "Spain's foreign policy objectives can be divided into four priorities or levels of salience. They are in descending order of importance: 1. acceptance by, and economic and political integration by, Europe; 2. economic, military and political relations with the United States; 3. cultural, diplomatic and political relations with Latin America; and 4. cultural, economic, military and political relations with the Arab and North African States", WILSON, L.C. y PERFIT, J.T.: "Spain and Latin America: Diplomatic and Military Ties", pág. 177. en WIARDA, H.J. (ed.): *The Iberian-Latin American Connection. Implications for U.S Foreign Policy*, Boulder (Col.), Westview Press, 1986, pp. 170-208.

(63). "En la política exterior de cada país existen temas que gravitan con mayor importancia que la que se derivaría de la estimación del debe y el haber de las relaciones internacionales en este campo determinado en un momento preciso...para nosotros, Latinoamérica es y ha sido casi siempre uno de estos temas", *Una política exterior para España*, *op. cit.* pág. 380-381.

(64). *Op. cit.*, pág. 489-490.

(65). El Documento de conclusiones de ésta se ha publicado en *Tiempo de Paz*, nº 24-25, verano-otoño de 1992, pp. 156-163.

(66). Punto 6 de las conclusiones.

(67). Punto 9 de las conclusiones: "En especial juzgan oportuno reiterar la necesidad de respetar absolutamente el pleno y exclusivo ejercicio por los estados de la soberanía sobre sus territorios. La Conferencia considera altamente preocupante cualquier decisión judicial que vaya en contra de los principios mencionados. Rechaza todo tipo de interpretaciones que pretendan reconocer la posibilidad de aplicación extraterritorial de las leyes de un país a otro...En tal virtud nos proponemos pedir a la Asamblea General que solicite una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre este tema". Si se produce esta acción conjunta enen la A.G., constituirá una concreción práctica de la CIN en el sentido al que nos referíamos más arriba de ir respondiendo colegiadamente a intereses comunes.

(68). INSULZA, J.M.: "Estados Unidos y la nueva realidad internacional: límites y desafíos", en PORTALES, C. (comp.): *El mundo en transición y América Latina*. Buenos Aires, GEL/RIAL, 1989, pp. 87-130; GRABENDORFF, W. y RUSSELL, R.: "Perspectivas europeas y sudamericanas" en ATKINS, G.P. (ed.): *Sudamérica en la década de los 90*. Buenos Aires, GEL, 1990. Sobre el periodo Reagan, de recuperación temporal de la hegemonía de Estados Unidos, RICO, F.C.: "Crisis ¿y recomposición? de la hegemonía norteamericana. Algunas reflexiones en torno a la coyuntura internacional en la segunda mitad de los 80" en MAIRA, L. (ed.): *El sistema internacional y América Latina. ¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires, GEL/RIAL, 1989. VAN KLAVEREN, A.: "La crisis de la hegemonía norteamericana y sus repercusiones en América Latina. Antecedentes y proyecciones futuras", en LAGOS MATUS, G. (dir.): *Las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, Instituto de Estudios Internacionales, 1979, pp. 15-48.

(69). Ver INSULZA, J.M.: "Estados Unidos y la nueva realidad internacional: límites y desafíos", *op. cit.*, pág. 120.

(70). La deuda, el medio ambiente, el narcotráfico, la emigración, los refugiados, el desarrollo, etc. que también están relacionados con la seguridad, pero desde una perspectiva de ésta más amplia.

(71). Fernando Morán, siendo aún ministro de Asuntos Exteriores, señaló esta diferencia de percepción estadounidense y europea: "...Lo que ha hecho aflorar las diferencias de enfoque entre Europa y los Estados Unidos -que en estos momentos se miden tanto por lo que los gobiernos europeos no hacen, como por lo que hacen, incluyendo una presencia sin precedentes en la región- ha sido la voluntad de Washington de llevar su política en la zona hasta el límite de la confrontación. Si esto no ha tenido todavía repercusiones graves en las relaciones euro-americanas e intraatlánticas se debe a que esta confrontación aún no se ha materializado..." MORAN, F.: "El papel de Europa en Centroamérica. La perspectiva de un socialista español", *Tiempo de Paz*, n° 7, otoño de 1985, pp. 76-96. Se trata de la reproducción de un texto redactado en su etapa de ministro para el Council on Foreign Relations de Nueva York.

(72). Ver sobre la trayectoria de la implicación norteamericana en los procesos políticos centroamericanos, TULCHIN, J. y WALTER, K.: "The United States and the struggle for democracy in Nicaragua", *Affers Internacionales*, n° 20, 1991, pp. 77-103; FAGEN, R.: *Forging Peace: the Challenge of Central America*, Nueva York, Basil Blackwell, 1987; ELIZABAL, C. (ed.): *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*, Buenos Aires, GEL, 1988; FONT, J. y GOMA, G.: "El proceso de democratización en Nicaragua: actores, estrategias y conflicto", *Afers Internacionales*, n° 20, 1991, pp. 49-75. Sobre la democratización en otros países latinoamericanos, BALOYRA, E. (ed.): *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Londres, Westview Press, 1987; GOODMAN, L.W., MENDELSON, J.S. y RIAL, J. (eds.): *The Military and Democracy. The Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington, Lexington Books, 1990. Para el análisis por países, ver las ponencias

presentadas en el Seminario organizado por la Fundación Friedrich Ebert y el Movimiento Europeo: *Transición política y consolidación democrática en el Cono Sur Latinoamericano*. El Escorial, 21-23 de julio de 1990, así como la *Revista de Estudios Políticos* correspondiente a octubre-diciembre de 1991 (nº 74), dedicado a América Latina. Concretamente CAVAROZZI, M.: "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", pp. 85-130 y GONZALEZ MARRERO, S.: "La transición a la democracia en Nicaragua", pp. 449-469.

(73). Declaración suscrita el 11 de agosto de 1979 en la que los presidentes de Colombia, Bolivia, Perú, Venezuela, Costa Rica, Ecuador y España expresan "la esperanza de que continúe en el Continente el proceso de institucionalización de la libertad y la democracia, a este respecto reiteran su propósito de seguir alentando los esfuerzos tendentes a conseguir este objetivo, convencidos de que la lucha por la democracia vigoriza nuestra propia vida institucional, estimula el reconocimiento de la libertad en el Continente y contribuye a organizar la forma política más deseable para la realización de los anhelos de justicia social de nuestros pueblos."

(74). En uno de los discursos pronunciados por el Rey en su viaje a Argentina, 26-29 de noviembre de 1978, bajo la dictadura del general Videla, dejó de manifiesto la posición española respecto a esos regímenes: "...El orden político y la paz social únicamente pueden tener como fundamento la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes y el respeto a la ley". *El Rey en América*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1982. A esta política de presencias oficiales, fundamentalmente simbólica, se refiere PIÑOL RULL, J.: "La política española hacia Centroamérica", *Afers Internacionals*, op.cit., pág. 33; "Los condicionantes de la acción exterior española respecto a Latinoamérica", ponencia presentada en el congreso *América Latina pasado y presente*, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos en el Instituto Ortega y Gasset, Madrid, 25-28 de noviembre de 1991.

(75). Firmado el 3 de junio de 1988 y en vigor desde el 31 de agosto de 1989. Además se han firmado acuerdos de este tipo con Venezuela (7 de junio de 1990), Chile (19 de octubre de 1990, *BOE* de 17 de septiembre de 1991), México (9 de enero de 1990, *BOE* de 16 de julio de 1991). Sobre el requisito democrático sin embargo, la política española se ha basado tradicionalmente en el principio de no injerencia y en la aplicación de la doctrina Estrada, por lo que el ministro de Asuntos Exteriores señaló que tal exigencia procedía de una petición argentina, en peligro en el momento de firmar el convenio, de un golpe de Estado. Comparecencia de F. Fernández Ordóñez ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso el 24 de enero de 1990, *CG.DS/CD*, Comisiones nº 16, 1990, pág. 94.

(76). Tratado general de cooperación y amistad y acuerdo económico, firmados el 19 de octubre de 1990, *BOE* de 17 de septiembre de 1991. En el Preámbulo se establece que los vínculos que se crean por el tratado "sólo pueden expresarse...en el marco de un legítimo y pleno ejercicio del sistema democrático que rige el destino de ambas naciones". El golpe de Estado institucional ejecutado en Perú en abril de 1992 ha proporcionado la oportunidad de exigir en la práctica el requisito democrático como condicionante de la cooperación

española.

(77). En la "Líneas directrices", entre los requisitos que se exige a los países beneficiarios de la cooperación española se encuentra el de que contemplen como objetivo prioritario del desarrollo, la disminución de las injusticias sociales; el punto 9 de las propuestas del Senado señala que "la cooperación económica, cultural, científica y técnica de España con los países en desarrollo deberá favorecer los valores de libertad y democracia", a lo que el Gobierno responde que "un examen de los países a los que va encaminada la cooperación española al desarrollo muestra que nuestra ayuda oficial se dirige preferentemente a aquéllos en los que impera un sistema político en el que rigen la democracia y las libertades públicas". Ambos documentos se encuentran recogidos en LOPEZ BLANCO, P.: *op. cit.*, pp. 111 y 124 respectivamente.

(78). "En los pueblos hispánicos hay de todo...Hay pueblos que trata de constituirse democráticamente; otros que han renunciado a ese empeño en vista de no haberlo podido realizar; algunos que han hallado en el caudillismo y en el mando único la posibilidad de la paz y del progreso...", MAEZTU, R.: *Defensa de la Hispanidad*, Madrid, Gráfica Universal, 1941 (4ª ed.), pág. 217. Se ha subrayado el hecho de que, con la excepción de México, España mantuviera a lo largo del franquismo relaciones con todos los países latinoamericanos, a pesar no sólo de las diferencias ideológicas, sino de las presiones ejercidas por los Estados Unidos a favor del aislamiento de ciertos regímenes. Así, nunca se rompieron las relaciones con Cuba, ni con Chile en el periodo de Allende, ni con la República Dominicana de Trujillo contra la que impuso sanciones la OEA. WILSON, L.C. y PERFIT, J.T.: "Spain and Latin America: Diplomatic and Military Ties", en WIARDA, H.J.: *The Iberian-Latin American Connection. Implications for U.S Foreign Policy*, *op. cit.* pág. 187.

(79). "La cooperación no debe ser en ningún caso vía para la injerencia en los asuntos internos de otro Estado, ni pretender la imposición de modelos alejados de la realidad sociopolítica y cultural de los países receptores. Los países en vías de desarrollo tienen derecho a elegir su propio tipo de desarrollo y preservar su idiosincrasia". Punto tercero de la respuesta del Gobierno a la propuesta nº 3 del Senado, *Ibidem*, pág. 117. El ministro Fernando Morán, en una comparecencia ante la Comisión de Exteriores del Senado el 30 de junio de 1983, explicaba este principio, que se ha mantenido posteriormente: "...el Gobierno ha mantenido una política de predilección por Latinoamérica, pero una política que pueda definirse por el principio de no injerencia en los asuntos internos...Esto quiere decir que el Gobierno socialista no pretende en ningún caso, ni considera, romper relaciones con países latinoamericanos porque tengan regímenes de derechas cuyo juicio, incluso cuya conducta nos merezca realmente una condena...Mantenemos el principio de no injerencia, pero no el principio de igualdad de trato e intensidad...", *REI*, Vol. 4, nº 4, octubre-diciembre de 1983.

(80). El acuerdo marco de cooperación comercial y económica firmado con Argentina (2 de abril de 1990, establece en su artículo 1 sobre el "fundamento democrático de la cooperación" establece que las relaciones entre la CE y Argentina, así como todas las

disposiciones del acuerdo, se fundamentan en "el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos", y que "el fortalecimiento de la democracia y la integración regional son los principios fundamentales" del acuerdo. *DOCE* nº C 87/7 de 5 de abril de 1990.

(81). Los ministros de Exteriores de la Comunidad, reunidos en Lisboa el 16 de febrero de 1992, decidieron vincular la ayuda a Argelia "al respeto a los Derechos Humanos, la tolerancia y el pluralismo político...el respeto a estos principios constituirá un elemento importante en el marco de las relaciones entre la CE y Argelia", *Le Monde*, 19 de febrero de 1992.

(82). Volveremos con mayor profundidad sobre este modelo de cooperación, junto a la bibliografía que citemos entonces, ver al respecto: STOKKE, O. (ed.): *Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, Uppsala, Scandinavian Institute of of African Studies, 1988.

(83). Ver WRIGGINS, H.: "Political Outcomes of Foreign Assistance: Influence, Involvement or Intervention?", *Journal of International Affairs* nº 22, 1968, pp.217-230; MULLER, E.N.: "Dependent Economic Development, Aid Dependence on the United States, and Democratic Breakdown in the Third World", *International Studies Quarterly*, nº 29, 1985, pp. 445-469; DABÈNE, O.: "L'assistance Américaine á l'Amérique Centrale (1979-1989)", *Problèmes de l'Amérique Latine* nº 4.877, 1991, La Documentation Française. Notes et Études Documentaires, pp. 115-137; HAYTER, T.: *Aid as Imperialism*, Londres, Penguin Books, 1972.

(84). Un ejemplo reciente se ha producido respecto al embargo comercial promovido por la OEA contra Haití a raíz del golpe de Estado de septiembre de 1991, que la CE no ha respetado sobre la base de los compromisos adquiridos a través del Convenio de Lomé del que forma parte Haití.

(85). Tanto en las intervenciones en foros internacionales, sobre todo la Asamblea General de Naciones Unidas donde se establece la posición nacional ante la coyuntura internacional, como en los discursos internos con relevancia en la política exterior, fundamentalmente las comparecencias de los ministros de Exteriores en las Cámaras y los discursos de investidura y "el estado de la nación" de los presidentes de gobierno (recogidos todos ellos en la sección de Documentación de la *Revista de Estudios Internacionales* y en las recopilaciones anuales del Ministerio de Asuntos Exteriores: *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*).

(86). Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, reproducido junto con otros documentos del proceso de paz en *Tiempo de Paz*, nº 9, diciembre de 1987-enero de 1988.

(87). También es cierto que otros países europeos miembros de la CE adoptaron unilateralmente una postura similar a la española, por ejemplo Francia. Ver *AFDI* 1982, pág. 1.077, y *AFDI* 1981, pág. 903, donde se subraya el cambio de actitud del nuevo gobierno socialista francés, que incluso llega a justificar un "deber de asistencia a los pueblos en

peligro" refiriéndose a El Salvador, respecto al anterior.

(88). La firma del Tratado del Atlántico Norte tiene lugar en marzo de 1982 (recogido, junto con otros documentos relacionados con la integración de España, por ALDECOA, F. y ARENAL, C.: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1988.) y el 24 de febrero la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso aprobaba una proposición no de ley sobre la situación política en Centroamérica condenando el intervencionismo estadounidense en la región, denunciando la injusticia de su situación socioeconómica, y abogando por una solución pacífica sin ingerencias externas. Ver *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, 1982*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática, 1982; el 31 de marzo, en una intervención ante la misma Comisión de Asuntos Exteriores sobre la política española en Centroamérica, el ministro Pérez Llorca ofreció la mediación del gobierno español en el conflicto salvadoreño y recordaba, entre otras cosas, la trayectoria española de ayuda al régimen sandinista desde el comienzo. Sobre esto último ver también el discurso del ministro Oreja sobre las relaciones con Iberoamérica ante el Pleno del Senado el 8 de abril de 1980. En el mismo sentido, en el discurso de Pérez Llorca ante la XXXVII Asamblea General de Naciones Unidas, se delimitó la posición española contraria a las soluciones militares, al intervencionismo extranjero, a la violación de los Derechos Humanos y a favor de la democracia.

(89). Según el cual el régimen sandinista servía de base a un esfuerzo soviético-cubano tendente a exportar su revolución al resto de América Central, empezando por El Salvador, aunque tampoco recomendaba la intervención armada directa. "Si no podemos defendernos en esta región, no podemos defendernos en ningún otro lugar. Nuestra credibilidad se hundiría, nuestras alianzas se resentirían y la seguridad de nuestra patria estaría en peligro", dijo Reagan en abril de 1983, citado por SERFATY, S.: *La politique étrangère des Etats Unis de Truman á Reagan. Les annés difficiles*, París, PUF, 1986, pág. 230. Ver también CORDOVA, R.: "Evaluación de la estrategia militar de los Estados Unidos en América Central (1981-1984)", en SILVA MICHELENA, J.A. (coord.): *Paz, seguridad y desarrollo en América Latina*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1987, pp. 109-129; LACORNE, D.: "Une présidence hamiltonienne: la politique étrangère de Ronald Reagan" *Revue Française de Science Politique*, Vol. 39, n° 4, agosto de 1989, pp. 539-561.

(90). Ver también sobre el procedimiento de solución de conflictos de Esquipulas, CANÇADO TRINDADE, A.A.: "Mécanismes de règlement pacifique des différends en Amérique Centrale: de Contadora á Esquipulas II", *AFDI* 1987, pp. 798-822. Sobre el fracaso de los procedimientos de solución de conflictos del sistema interamericano, especialmente la OEA, caracterizada como un mecanismo más en el esquema de la Guerra Fría, ver FAUNDEZ-LEDESMA, H.: "El marco jurídico-institucional para la solución de conflictos en el sistema interamericano" en SILVA MICHELENA, J.A. (coord.): *Paz, seguridad y desarrollo en América Latina*, op. cit, pp. 239-270.

(91). Lo que dice el profesor DEL ARENAL refiriéndose al gobierno socialista es válido para los anteriores: "...Lo que sucede es que el Gobierno español, al igual que otros Estados europeos, rechazará la interpretación que los Estados Unidos hacen de los conflictos

latinoamericanos en términos de confrontación Este-Oeste...por lo que las soluciones a los mismos pasan por políticas diferentes a las que los Estados Unidos aplican en la región.", en "Cambio y autonomía en la política exterior de España", *op. cit.*, pág. 44.

(92). BOCG, DS/CD nº 3, reproducido en la "Crónica parlamentaria de Asuntos Exteriores", *REI*, Vol. 4, nº 2, abril-junio de 1983, pp. 311-314.

(93). En apoyo, el primero, de la Declaración del Grupo de Contadora (Cancún, 17 de julio de 1983), y contrario el último a los ejercicios militares estadounidenses en la región.

(94). Declaración firmada el 3 de febrero de 1984 por los Jefes de Estado de Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, Nicaragua, República Dominicana y el presidente español, en la que se hace una afirmación de la democracia y se apoyan de nuevo, "los esfuerzos del Grupo Contadora por asegurar la paz en Centroamérica, de modo que los países de dicha región definan sus destinos dentro de la democracia y la libre determinación de los pueblos..."

(95). Ver sobre ello GRUGEL, J.: "Spain's Socialist Government and Central American dilemmas", *International Affairs*, nº 63, otoño de 1987, pp. 603-615.

(96). En el análisis de la importancia de los cambios que se producen en el entorno internacional, y en la relación entre España y Centroamérica, el profesor Aldecoa señala que "no es lo mismo adoptar una determinada política en relación a Centroamérica en 1979 que en 1989. Lo que hace diez años podía ser utópico, hoy puede ser perfectamente realizable". ALDECOA, F.: "Hacia una profundización en las relaciones políticas entre España y Centroamérica", en VV.AA.: *Las relaciones entre España y América Central (1976-1979)*, Barcelona, CIDOB/AIETI, 1989, pág. 75)

(97). Y en este sentido sí nos parece acertada la afirmación del profesor DEL ARENAL de que hasta el acceso del Partido Socialista al gobierno no se realiza una política exterior "global, coherente y realista" (utiliza esta expresión, con la que caracteriza la política exterior socialista en distintas obras, por ejemplo: "Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España", *Leviatán*, nº 39, primavera de 1990, pág. 42; "Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio" en BOBILLO, F. (coord.): *España a debate*, Madrid, Tecnos, 1991, pág. 54). En efecto, la política exterior del gobierno de Calvo Sotelo, por diferentes razones de ámbito interno y exterior (entre otras, la debilidad parlamentaria de ese gobierno y la crisis provocada por el intento de golpe de estado del 23-F, y el recrudecimiento del enfrentamiento Este-Oeste respectivamente), no es que tuviera una formulación muy distinta en este terreno a la del siguiente gobierno socialista, es que, aún adoptando la misma perspectiva que gobiernos posteriores, no era realista. En este mismo sentido dice el profesor Piñol Rull refiriéndose al gobierno de Suárez: "...la actuación de Suárez entre 1977 y 1981 pretendió ser muy desproporcionada a las posibilidades reales de su política exterior, en especial respecto a América Latina y los países no alineado, y más en concreto respecto a Centroamérica.", en "La política española hacia Centroamérica 1976-1987", *op. cit.*, pág. 33.

- (98). Sobre la influencia condicionante del entorno internacional en la política exterior de los Estados, por ejemplo MODELSKY, G.A.: *Theory of Foreign Policy*, Londres, Praeger, 1962; ROSENAU, J.N.: *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londres, Francis Pinter, 1980; MERLE, M.: *Politique étrangère*, París, PUF, 1984. En el caso de España en distintas etapas, CAÑADAS NOUVILLAS, G.: *El contexto exterior*, en FRAGA IRIBARNE, M., VELARDE FUERTES, M. y DEL CAMPO, S.: *La España de los años 70.III. El Estado y la Política*, Madrid, Ed. Moneda y Crédito, 1974.; VIÑAS, A.: "Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España", *REI*, Vol. 5, nº 1, enero-marzo de 1984, pp. 73-101.
- (99). Factores establecidos por MERLE, M.: *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Alianza Universidad, 1986 (4ª edición).
- (100). Los factores que condicionan la política exterior española han sido analizados por ALDECOA LUZARRAGA, F.: "Una aproximación a la política exterior de la España democrática: el primer lustro constitucional (1978-1983)" en *Pensamiento jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor del Profesor D. Antonio Truyol Serra*, Vol. I. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales/Universidad Complutense, 1986.
- (101). CASERO, M.: *El Plan de Cooperación Integral*. Seminario sobre Cooperación para el desarrollo en la prevención de conflictos bélicos, Madrid, Cruz Roja Española, 1987. Informe técnico nº 6. Un balance del mismo en ANGULO BARTUREN, C.: "La cooperación española en el marco de Esquipulas II", *Tiempo de Paz* nº 9, diciembre de 1987-enero de 1988, pp. 20-23.
- (102). 2. Directrices sobre áreas: "La vinculación histórica y cultural, así como las especiales relaciones de nuestro país con Iberoamérica, constituyen a esta zona como la primera receptora de la ayuda y la cooperación españolas. Incluso con los países que no tengan un alto grado de prioridad, se mantendrá un nivel mínimo de cooperación acorde con el sentido de las relaciones España-Iberoamérica": *acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987 por el que se aprueban las líneas directrices de la política española para la cooperación al desarrollo*, en LOPEZ BLANCO, P., *op. cit.*, pág. 109.
- (103). *PACI. Previsiones para 1987*, cuadro II, pág. 35.
- (104). Ofrecimiento hecho por el Ministro Perez Llorca en su intervención en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso sobre la política española en Centroamérica, *BOCG*, *BOCG D.S/CD*, 31-III-1982.
- (105). Otros países y organizaciones han mediado en el proceso de paz de El Salvador, especialmente México, los Estados centroamericanos a través de Esquipulas y la ONU. Sobre el tratado de paz de Chatpultepec, el Acta de Nueva York de 31 de diciembre de 1991 y otros documentos relacionados con la cuestión ver *Tiempo de Paz* nº 23, primavera de 1992.
- (106). De acuerdo con la resolución 729 (1992) del Consejo de Seguridad que amplía el mandato de la 639 (1991), forman la misión militar ONUSAL 138 oficiales españoles, 45 brasileños, 54 canadienses, 10 indios, 16 irlandeses, 10 suecos y 38 venezolanos, todos ellos

bajo mando español. Además 117 policías y miembros de la Guardia Civil participan en la división policial de ONUSAL. PRATS, R.: "Boinas azules españolas para la paz en El Salvador", *Revista Española de Defensa* n° 48, febrero de 1992, pp. 6-13. Ver también MINISTERIO DE DEFENSA: *Militares españoles en el mundo 1979-1991*. Madrid, Publicaciones de Defensa, 1992; MUÑIZ DE URQUIZA, M., NAJERA, A. y SOTILLO, J.A.: "La participación española en misiones internacionales de paz", *Tiempo de Paz*, n° 13, primavera de 1989, pp. 93-100.

(107). En la primera ronda de negociaciones se restablecieron las relaciones comerciales y consulares, en la siguiente se llegó al pleno restablecimiento de las relaciones diplomáticas. España fue el único país europeo, de nuevo en pleno proceso negociador con la CE y la OTAN, que se posicionó a favor de las pretensiones argentinas en la guerra de las Malvinas, influida por la política pro-iberoamericana a que venimos refiriéndonos, pero en este caso fundamentalmente por el establecimiento de una analogía entre el supuesto de las Malvinas y el de Gibraltar. En un comunicado del Consejo de Ministros de 2 de abril de 1982 se indicaba la necesidad de "llevar a cabo un proceso de descolonización para asegurar la integridad territorial de Argentina y la salvaguarda de los intereses y el bienestar de la población, por medio de un procedimiento político de negociación" (*Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, 1982). En el 6º punto de la declaración hispano-argentina, elaborada con motivo de la visita a España del presidente Alfonsín en junio de 1984, se afirmaba: "España y Argentina, que son víctimas de una anacrónica situación colonial, apoyan sus respectivas reivindicaciones de soberanía sobre las islas Malvinas y Gibraltar para restaurar la integridad de sus territorios nacionales..." (*Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, 1984, pp. 517-519).

(108). Ver MONTROYA, O.: "América Latina como centro de competencia de las grandes potencias", *Cono Sur*, n° 0, 1989, pp. 41-45; BAQUERO, G.: "El sistema político no resiste el costo social y económico del plan", *Cono Sur*, n° 1, 1990, pp. 20-28; entrevista al ministro de Asuntos Exteriores argentino Domingo Cavallo en su visita a Madrid en febrero de 1990, publicada en *La Nación*, 5 de febrero de 1990: "...lo que podíamos denominar de mayor urgencia era permitir la normalización con la CEE. Lo hemos logrado en la reunión en Madrid del pasado octubre al restablecer las relaciones consulares y comerciales con el Reino Unido, que en base a eso levantó el veto que existía para negociar entre la CEE y nuestro país un acuerdo marco..." En general sobre las facetas políticas de la guerra de las Malvinas, ver RUSSELL, R. (ed.): *América Latina y la guerra del Atlántico Sur*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1984.

(109). Negociaciones que dieron lugar al Acuerdo del Escorial entre la Instancia de Partidos Políticos de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el 1 de junio de 1990 en el que se plasma el fin del enfrentamiento armado, el compromiso de promover la reforma constitucional (punto 3º) y la decisión de la guerrilla de no obstaculizar las elecciones presidenciales y parlamentarias (punto 5º).

(110). Se trata de una Comisión formada por personalidades de distintos países latinoamericanos presidida, como decíamos, por Suárez, que pretende, de acuerdo con la

Declaración de Ureña (marzo de 1989), solucionar el conflicto sobre la delimitación de las aguas marinas y submarinas del golfo de Venezuela sobre la base de la integración y el desarrollo socioeconómico de la zona fronteriza.

(111). Al señalar las líneas fundamentales de la política exterior española hacia América Latina, Y. PICO DE COAÑA hace referencia al respaldo a estos procesos de pacificación y democratización y añade el apoyo a la integración regional, "Política exterior española hacia Iberoamérica", en VV.AA.: *América Latina y nuevos conceptos de seguridad*, Zaragoza, Centro Pignatelli-Seminario de Investigación para la Paz, 1992, pp. 193-195 y 199.

(112). En estos dos supuestos, hay una percepción, constatable, de que las aportaciones españolas -la insistencia en los aspectos sociales y de ciudadanía en el caso de la Comunidad Europea y las condiciones concretas de integración en la OTAN y las propuestas de vinculación entre la defensa europea a través de la UEO y la OTAN- son decantaciones programáticas del partido en el poder más que opciones personales asumidas por el Presidente del Gobierno.

(113). Se hubiera producido, aunque seguramente de otra manera, quizá no tan modélica. Como dice Fernando Morán "España es probablemente el único país del mundo que, en tiempos recientes, ha pasado de la dictadura a la democracia sin haber perdido una guerra exterior, sin que el proceso haya sido tutelado por un país padrino, y sin haber tenido, en el camino, que aplastar una revolución...", "El papel de Europa en Centroamérica", *op. cit.*, pág. 93.

(114). Sobre el proceso de toma de decisiones criticando este análisis, MESA, R.: "El proceso de toma de decisiones en política exterior", *Documentación Administrativa*, nº 205, julio-septiembre de 1985, pp. 143-163. Sobre la aproximación psicologista, ver SNYDER, R., BRUCK, H. y SAPIN, B.: "Decision making as an approach to the study of international politics", en SNYDER, R., BRUCK, H. y SAPIN, B. (ed.): *Foreign Policy Decision Making*, Nueva York, Free Press, 1962. Estos autores, frente a la visión realista, establecen el elemento subjetivo de los "agentes de decisión", influidos a su vez por una serie de variables, como un determinante fundamental de la toma de decisiones en política exterior, definiendo al Estado como "sus agentes oficiales de decisión", pág. 65. Sobre las distintas aproximaciones al proceso de toma de decisiones, ver HAZLETON, W.: "Los procesos de decisión y las políticas exteriores", en WILHEMY, M.: *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1987, pp. 15-35; MENA K, C.E.: *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior*, Buenos Aires, GEL, 1989, pp. 94-95. Así como la bibliografía recogida por R. Mesa en el artículo citado.

(115). Así lo hace el profesor Mesa al analizar la política exterior franquista a partir del presupuesto de que derivaba de las decisiones directamente adoptadas por el Jefe del Estado, periodizándola según las personas que ocuparon el ministerio de Asuntos Exteriores y clasificando a éstas en tanto que "ejecutores de los designios del Jefe del Estado" y

"protagonistas más o menos directos de sus propias actuaciones en función de su personalidad...", *Democracia y política exterior en España*, op. cit., pág. 22. Igualmente el profesor Viñas afirma que la política exterior franquista "fue un coto vedado del jefe del Estado, es decir un campo de la política pública en el que el general Franco tuvo siempre un interés directo y particular que le llevó a configurarla tanto en sus orientaciones estratégicas como en su plasmación operativa de forma determinante y decisiva...", "La política exterior del franquismo", *Historia-16*, nº especial, 198, pág. 15.

(116). La importancia de la influencia que algunos especialistas atribuyen al aspecto personal en la política exterior no siempre responde a una aproximación psicologista para el estudio de ésta, sino como explicación a la situación específica de la estructura de la política exterior en la etapa de la transición, favorecida por el sistema político administrativo elegido, similar al de otros Estados europeos. Creemos que ese es el sentido de las palabras de los profesores Del Arenal y Sotillo cuando dicen que "...En España, a partir de 1976, la figura del Presidente del Gobierno va a ser un elemento decisivo en la formulación, orientación y ejecución de la política exterior...Se produce una clara personalización del poder exterior (donde) no sólo actúan las lógicas influencias derivadas de la personalidad respectiva de los Jefes de Gobierno y de las percepciones que los mismos tienen respecto de determinados problemas, sino que interviene sobre todo la propia situación de transición política que vive España...", DEL ARENAL, C. y SOTILLO, J.A.: "Relaciones exteriores de España 1989", en *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona, CIDOB, 1990, pág. 15. No lo matizan así otros autores como el profesor Piñol: "...Aunque se deban evitar concepciones elitistas de la política externa, poniendo de relieve, como en el s.XIX, los rasgos intelectuales e incluso morales de sus más aparentes protagonistas, no es fácil prescindir totalmente de ellas en el caso estudiado. Tal vez ello sea más evidente en el caso de Suárez (1976-80) pero similares reflexiones, con un aporte mucho mayor del modelo anglosajón funcionalista, pueden hacerse respecto a los años 1982-87 con la personalidad de Felipe González...", PIÑOL RULL, J.: "La política española hacia Centroamérica 1976-1987: consideraciones globales", op. cit., pág. 31.

(117). Sobre el mismo VALENZUELA, F.: "Rasgos de la política española de cooperación con América Latina", VV.AA.: *América Latina y nuevos conceptos de seguridad*, Zaragoza, Centro Pignatelli/Seminario de Investigación para la Paz, 1992, pp. 202-211.

(118). MESA, R.: *Democracia y política exterior en España*, op. cit., pág. 95-96. En el mismo sentido Merle señala que "le nouveau gouvernement socialiste espagnol n'a pas osé remettre en cause, malgré ses promesses électorales ni l'adhésion au Pacte Atlantique ni la candidature á la CEE", *La politique étrangère*, op. cit., pág. 177.

(119). El profesor Celestino Del ARENAL es en la doctrina española quien ha estudiado más profundamente la evolución de la teoría de las Relaciones Internacionales y el debate sobre los paradigmas, en: *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1990 (3ª ed.), especialmente el capítulo introductorio (pp. 22-37) y el dedicado a "Las Relaciones Internacionales como teoría y disciplina", pp. 287-311; del mismo autor "La teoría y la

ciencia de las Relaciones Internacionales hoy: retos, debates y paradigmas". *Foro Internacional*, Vol. XXIX, nº 4, 1989, pp. 583-629. Junto a los rasgos indicados el paradigma de la interdependencia se caracteriza, frente al tradicional, por la difuminación de la estricta separación entre la política interna y la política exterior ("Esta tiene su propia moral, en la que priman los valores del poder y de la seguridad", ARENAL, C.: *Introducción a las Relaciones Internacionales*, op. cit., pág. 23) de los Estados. Precisamente este es uno de los factores de cambio respecto al concepto tradicional de política exterior que constata Merle vinculándolo a la democratización de los sistemas políticos (*La politique étrangère*, op. cit., pág. 34-35.) de forma que, como en un puzzle, van coincidiendo las piezas régimen autoritario-estatocentrismo-personalismo en la elaboración de la política exterior, por una parte, y sistema democrático-globalismo-control democrático de la política exterior, a su vez coincidentes con la evolución política española.

(120). El paradigma estructuralista o de la dependencia si bien parte de la misma idea que el de la interdependencia de que la aproximación realista es insuficiente para analizar las relaciones internacionales, considera, igual que aquella, que las relaciones internacionales son básicamente conflictivas, en este caso en términos de dominación económica capitalista. Ver ARENAL, C.: "La teoría y la ciencia de las Relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas", op. cit., pp. 596-597.

(121). Dice el profesor A. Viñas que las funciones que cumplió la política exterior del franquismo fueron: "la protección de la dictadura..., la generación de dividendos en favor del franquismo a través de la búsqueda y consecución de un cierto nivel de respetabilidad internacional..., la ampliación de la base de legitimación del sistema a través de la manipulación de lo que se presentaban como éxitos internacionales del régimen", sobre esos objetivos fue una política exitosa puesto que: "Apuntaló obviamente al régimen en la medida en que hizo que éste fuera aceptado de mejor o peor gana por la mayor parte de los países occidentales, amplió la base de legitimación interna de la dictadura...redujo casi a la nada los esfuerzos republicanos y de la oposición en el exilio por erosionar de forma grave la imagen del franquismo entre los países occidentales." "La política exterior del franquismo". *Historia-16*, op. cit., pp. 16 y 18.

(122). La autarquía económica reflejaba "la aspiración a la independización en la mayor medida posible con respecto a la redes de enlace con el exterior, ya que desde éste se montaba, según se creía -o se consideraba que se había instrumentado tradicionalmente- un ataque permanente no sólo contra el régimen, sino, sobre todo, contra la esencia misma de la patria...", VIÑAS, A.: *Guerra, dinero, dictadura. Ayuda fascista y autarquía en la España de Franco*, Barcelona, Crítica-Grijalbo, 1984, pág. 215. En el mismo sentido actuaba la convicción de que la Sociedad Internacional estaba dominada por las internacionales masónica, comunista y socialista.

(123). Ver por ejemplo entre los politólogos especialistas en Relaciones Internacionales, ALDECOA, F.: "La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945-1984. De la autocracia al Estado de Derecho", *Sistema*, nº 63, 1984, pp. 111-131. Aunque la aportación original del profesor Aldecoa en esta materia se basa en la afirmación de que las raíces de

la política exterior democrática se encuentran en la política exterior propuesta por Castiella, él mismo señala el límite de apertura en ese objetivo que hemos señalado de la supervivencia del sistema: "...Política exterior nacionalista que tenía un límite: no poner en cuestión el régimen; en la medida que lo ponía, ésta se convertía en inaceptable", pág. 119; entre los historiadores dedicados a la historia de las relaciones internacionales y al estudio del franquismo, PORTERO, F.: *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*, Madrid, Aguilar-Maior, 1989, que analiza la política exterior camaleónica de la España de Franco en los años estudiados, demostrando su adaptabilidad a las circunstancias internacionales. Ver sobre todo el capítulo II sobre "Los fundamentos de la política exterior española", pp. 65-136; ESPADAS BURGOS, M.: *Franquismo y política exterior*, Madrid, RIALP, 1988; MORALES LEZCANO, V.: *España, de pequeña potencia a potencia media*, Madrid, UNED, 1991. Desde una perspectiva económica, entre otros, TAMAMES, R.: "Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica: hacia un entendimiento global", *ICE*, nº 433, septiembre de 1969, pp. 137-175.

(124). "La presencia activa en la vida internacional de estos nuevos Estados y la próxima incorporación de otros de África y Asia vienen a alterar el antiguo statu quo. Los nuevos países por reacción psicológica elemental, se sienten inclinados a adoptar posturas frente a los países colonizadores, pensando que así reafirman su personalidad a la vez que desahogan su resentimiento...De esta forma (la URSS) halaga a los afroasiáticos...y trata de ponerles definitivamente en órbita en la constelación soviética...Los pueblos hispanoamericanos tienen en el fondo el complejo de antiguas colonias y salvo honrosas excepciones, como Costa Rica, se ven obligados a maldecir la colonización y sumarse al movimiento independentista..." Ni una referencia positiva a la descolonización, las reivindicaciones de los nuevos Estados Informe confidencial enviado por López Rodó a Carrero Blanco, reproducido por LOPEZ RODO, L.: *Memorias*, Barcelona, Plaza y Janés-Cambio-16, 1990, pág. 235. Los discursos de Franco relativos a esta cuestión vinculan, en el mismo sentido, el conflicto del subdesarrollo al mensaje anticomunista y la dialéctica de la Guerra Fría: "...Si pensamos en los miles de millones de dólares que el mundo malgasta en armamentos, que podrían labrar la felicidad y el progreso de tantos pueblos hambrientos y subdesarrollados, tenemos que rebelarnos contra el signo social que el comunismo ruso pretende monopolizar, cuando él y sólo él es la causa... si la evidente injusticia que hoy predomina no se corrige, a la rebeldía de las masas sucederá, sin duda, una auténtica rebelión de las naciones que, empujadas y estimuladas por el comunismo, tratarán de mejorar la distribución del poder y de la riqueza...", Mensaje de fin de año de 1962, recogido por DEL RIO CISNEROS, A.: *Pensamiento político de Franco*, vol. II., Madrid, Ediciones del Movimiento, 1975, pp. 793-795.

(125). MORAN, F.: *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, especialmente los capítulos XV sobre "Tercer MUndo, China, África, Guinea Ecuatorial" y XVI sobre "Latinoamérica", pp. 358-384.

(126). J. Tusell señala en el prólogo al libro citado de Florentino Portero que cuando "Kennan recomendó al Departamento de Estado norteamericano un cambio de política respecto a España no lo hizo porque se debiera cambiar de opinión sobre quien estaba al

frebte de ella, sino que partió de que "sería deseable que el régimen franquista no existiera". Con el paso del tiempo, por supuesto, la España de Franco fue ya considerada como un mal habitual e inevitable, pero nunca recibió el status de igualdad", *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*, op. cit., prólogo, pág. 18.

(127). VIÑAS, A.: op. cit. pág. 19.

(128). Hay investigaciones en curso que lo confirman, e igualmente es apuntado por F. MORAN: *Una política exterior para España*, op. cit., pág. 196.

(129). MESA, R.: "La política exterior del Régimen", *Cuadernos para el Diálogo*, op. cit., pág. 35.

(130). VIÑAS, A.: op. cit., pág. 20.

(131). *Franco aislado*, op. cit., pág. 402.

(132). A las afinidades ideológicas entre Franco y Perón hay que unir la situación particular de Argentina en el terreno económico y su enfrentamiento político con los Estados Unidos. Ver sobre ello PORTERO, F.: *Franco aislado*, op. cit. pp. 191-197; SUAREZ FERNANDEZ, L.: *Franco y su tiempo*, Vol. IV, Madrid, Fundación Francisco Franco, Ed. Azor, 1984, pág. 134; ESPADAS BURGOS, M.: *Franquismo y política exterior*, op. cit. pp. 172-176.

(133). VIÑAS, A.: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos*, Barcelona, Crítica-Grijalbo, 1981.

(134). PORTERO, F., op. cit., pp. 362-364; AREILZA, J.M.: *Memorias exteriores*, 1947-1976, Barcelona, Planeta, 1984, pág. 75.

(135). "El balance de los primeros quince años de duración de estos acuerdos, de 1953 a 1968, no compensa en absoluto el gravísimo riesgo nuclear corrido por España: el Régimen obtuvo en estos tres lustros una escasísima ayuda económica: 678 millones de dólares en concepto de cesión y otros 800 en concepto de crédito...buena parte de los préstamos fueron destinados a la construcción, precisamente, de las bases que eran arrendadas y otra porción importante fue utilizada como contribución española al sistema de seguridad de los Estados Unidos...la parte más considerable de lo cedido lo fue en forma de bienes de consumo, perecederos y no en forma de bienes de capital y de equipo". MESA, R.: *Democracia y política exterior en España*, op. cit., pág. 28. En el mismo sentido, ESPADAS BURGOS, M.: *Franquismo y política exterior*, op. cit., pág. 199 y VIÑAS, A.: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos*, op. cit.

(136). OCDE: *Vingt cinq ans de coopération au développement. Un examen*, París, OCDE, 1985, pág. 194.

(137). Nota del MAE, citada por ENRICH, S.: *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales, 1955-1958*, Madrid, Cultura Hispánica, 1989, pág. 31. Sobre esta vertiente económica y la progresiva "desideologización" de la política de Castiella hacia América Latina, dicen ARENAL y NAJERA: "En última instancia, con esta política persiguía sentar las bases de un hipotético Mercado Común Iberoamericano que facilitase su objetivo último y primordial de entrar en las Comunidades Europeas o que, caso de que ello no fuese posible, permitiese a España contar con un organismo de integración sustitutorio o al menos favorable a los intereses españoles". ARENAL, C. y NAJERA, A.: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, op. cit., pág. 148.

(138). Normalización de relaciones diplomáticas excepto con los países del Este, México, China e Israel, y participación en la ONU y sus organismos especializados, y en los de carácter económico: OECE, FMI y Banco Mundial.

(139). VIÑAS, A.: *Guerra, dinero y dictadura*, op. cit., pp. 205-237; el profesor Aldecoa, utilizando criterios de carácter político, establece el inicio de una nueva etapa de la política exterior en 1957, con el cambio de gobierno que supuso el acceso de Castiella al Ministerio de Asuntos Exteriores (ALDECOA, F.: "La política exterior de España en perspectiva histórica...", op. cit., pp. 118-120). Desde esas dos perspectivas, prácticamente ambos coinciden en las fechas críticas para el cambio en la política exterior: las modificaciones en el gobierno de 1951 y 1957. También ESPADAS BURGOS, M.: *Franquismo y política exterior*, op. cit., pp. 220-225 y 266.

(140). "No cabe el desarrollo económico de un país si no dispone antes de un cuadro de dirigentes suficientemente preparados... Es preciso, pues, capacitar a la mano de obra, formar a los técnicos y, sobre todo, preparar un buen plantel de administradores...", parte del discurso pronunciado por L. López Rodó ante la II Comisión de la ONU en 1960 (*Memorias*, op. cit., pág. 238) donde ofreció la cooperación española en este terreno. La captación de dirigentes a través de su formación en un esquema político determinado es una técnica conocida.

(141). Los convenios de este tipo se fueron desarrollando en los años siguientes por medio de acuerdos complementarios sobre distintos terrenos de la formación profesional: Argentina, 10-XII-1965 (BOE de 7-V-1969); Bolivia, 15-II-1966 (BOE de 29-II-1968), y acuerdos complementarios de 25-II-1972, 16-I-1974, 29-I-1974, 1-VI-1977 y 9-IV-1981; Brasil, 11-VIII-1964 (BOE de 14-IV-1969) y complementario de 2-IX-1969; Chile, 28-IV-1969 (BOE de 26-XI-1970); Colombia, 27-X-1965; Costa Rica, 15-IV-1967 (BOE de 28-VII-1967) y complementarios de 6-XI-1971, 1-VII-1977 y 16-IX-1977; Ecuador, 16-I-1967 (BOE de 11-VII-1969) y complementarios de 31-VII-1971; El Salvador, 25-X-1965 (BOE de 20-X-1966) y complementarios de 11-X-1973, 2-IV-1974 y 12-IX-1978; Guatemala, 8-XI-1967 (BOE de 10-VII-1970) y complementarios de 15-XI-1971, 4-XII-1974 y 27-VI-1977; Honduras, 5-XI-1971 (BOE de 16-XX-1978); Nicaragua, 25-III-1966 (BOE de 15-VI-1967), complementario de 8-XI-1973; Panamá, 27-XII-1966 (BOE de 20-VII-1970), complementarios de 17-IX-1977; Paraguay, 5-XI-1965 (BOE, 28-I-1967), complementarios de 2-V-1972, 26-XII-1974 y 26-

XII-1976; Perú, 24-VII-1964 (*BOE* de 18-II-1969), complementario de 15-IX-1976 y 27-XII-1979; República Dominicana, 1-V-1967 (*BOE* de 13-V-1968); Uruguay, 27-IV-1972 (*BOE* de 7-II-1975), complementarios de 24-V-1977 y 26-VIII-1982. Posteriormente, en los 70, se van firmando nuevos acuerdos de cooperación comercial y asistencia financiera, que reflejan la evolución de las relaciones. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, DIRECCION DE TRATADOS INTERNACIONALES: "Relación de Convenios de cooperación con los países iberoamericanos", mimeo.

(142). Basada en la *Hispanidad*, "los llamamientos a la consolidación de una comunidad hispanoamericana obedecen, en última instancia, a una búsqueda de afirmación de su propia autonomía nacional e internacional... Apareciendo como nexo central de las formulaciones, o superpuesto a consideraciones de tipo religioso, económico, demográfico o racial, su papel socializador fue utilizado en repetidas ocasiones como expediente cimentador de la cohesión nacional, actuando paralelamente como instrumento encubierto de captación ideológica y política al otro lado del Atlántico", DELGADO GOMEZ-ESCALONILLA, L.: *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica 1939-1953*. Madrid, CSIC. 1988. pp. 16-17.

(143). *Ibidem*.

(144). "Nuestra comunidad no es racial ni geográfica, sino espiritual", R. de MAEZTU, *op. cit.*, pág. 56; concepto recogido por el ministro Martín Artajo en distintos discursos: *Hacia la Comunidad Hispánica de Naciones*. Discursos de Alberto Martín Artajo de 1945 a 1955. Madrid, Cultura Hispánica, 1956.

(145). "En otros países han surgido el liberalismo y la revolución por medio de sus faltas o para castigo de sus pecado, en España eran innecesarios. Lo que nos hacía falta era desarrollar, adaptar y aplicar los principios morales de nuestros teólogos juristas a las mudanzas de los tiempos... España no quiso sino lo que todas las grandes ideas, como el liberalismo o el socialismo: la redención del género humano. España no sólo quiso sino que hizo mucho... el liberalismo no hace más que propagar la peste del indiferentismo, el Syllabus lo condena justamente por conducir más fácilmente a los pueblos a la corrupción de las costumbres y del espíritu y propagar la peste del indiferentismo. ¿Nos compensará de estos males con los bienes que fomenta en la vida económica? Hoy se ha desvanecido la ilusión que había puesto el mundo en el ideal librecambista. Los países principales vuelven la mirada a regímenes de autarquía. Así se desvanecen todas las críticas que se habían hecho contra el sistema cerrado de la economía española." MAEZTU, R.: *op. cit.*, , pp. 22 y 299.

(146). Las citas pueden ser incontables: "Lo más grave era la extranjerización... porque querer ser otros es ya querer no ser... La historia, la prudencia, el patriotismo han dado vida al tradicionalismo español, que ha batallado estos dos siglos a veces con heroísmo insuperable, pero generalmente con la convicción tranquila de su aislamiento, porque sentía que el mundo le era hostil y contrario el movimiento universal de las ideas... Alguna vez ha protestado España contra esas falsedades. Generalmente las hemos dejado circular sin tomarnos la molestia de enterarnos. Pero esto es inconciencia. Lo característico de la

conciencia es es la vigilancia constante. La perenne disposición a la defensa. Ser es defenderse.", *Ibidem*, pp. 49-51. "Queremos salvar la continuidad sagrada de nuestra historia frente a los que quieren hacer tabla rasa de los eternos principios que informan la vida española", Declaraciones de Franco a *La Nación* de Buenos Aires, 2-XI-1938, recogidos por DEL RIO CISNEROS, A.: *Pensamiento político de Franco*, *op. cit.*, pág. 51.

(147). Creada por decreto el 16 de febrero de 1938 como servicio del Ministerio de Asuntos Exteriores con la función de hacerse cargo de "toda la política de expansión cultural en el extranjero", traducida en dos líneas de actuación: "el desarrollo de una contrapropaganda que contestase las calumnias difundidas por los elementos rojos y...preparar una política de captación de adhesiones en el extranjero", en la práctica la labor de la JRC fue fundamentalmente propagandística, DELGADO GOMEZ ESCALONILLA, L.: *op. cit.*, pág. 42 y 44.

(148). Organo asesor del Ministerio de Asuntos Exteriores creado po ley de 2 de noviembre de 1940, cuya misión sería "todas las actividades que tiendan a la unificación de la cultura. de los intereses económicos y de poder relacionados con el mundo hispánico", *Ibidem*, documento 2, pp. 233-235.

(149). ARENAL, C. y NAJERA, A.: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, *op. cit.*, pág. 87. No obstante, años después el contenido combativo de la Hispanidad del discurso de Ramiro de Maeztu se mantiene intacto. Ver el Ideario del Congreso de Institutos de Cultura Hispánica, Bogotá, octubre de 1958, recogido por S. ENRICH, *op. cit.*, pág. 70.

(150). Además realizó, junto con la Dirección General de Relaciones Culturales, otras actividades de expansión cultural más que de cooperación, con fines políticos, como el envío de libros, la financiación de investigaciones y la celebración de congresos. Sobre la evolución de la política de concesión de becas, número por países y estudios, etc. desde la época del ICH hasta la actualidad, ver ALAMINOS CHICA, A.: *La cooperación universitaria entre España y los países de América Latina*, Madrid, CEDEAL, Documentos y materiales de trabajo nº 8, 1987, 2 vol. La distribución de becas por países, especificada en el anexo estadístico de este estudio, muestra la instrumentalización que se hace de la cooperación cultural en función de la política exterior, de forma que hay una convergencia entre la actitud de esos países hacia el régimen de Franco, tomando como referente la postura en la ONU ante "la cuestión española", (ver la clasificación de L. DELGADO GOMEZ-ESCALONILLA, *op. cit.*, pág. 126) y el número de becas concedidas a sus estudiantes. El mismo DELGADO GOMEZ ESCALONILLA pone de relieve este hecho en el caso de Argentina (*ibidem*., pp. 136-137.).

(151). Con la creación de colegios mayores para estudiantes latinoamericanos se pretendía hacer posible "que las clases directoras más importantes de cada país hayan sido educadas en España de acuerdo al estilo español y la mentalidad española", documento del MAE citado por DELGADO GOMEZ ESCALONILLA, L.: *ibidem*, pág. 163.

(152). MARTIN ARTAJO, A.: *Hacia la Comunidad Hispánica de Naciones*. Madrid, Cultura Hispánica, 1956. Discurso pronunciado el 12 de octubre de 1955.

(153). En 1969 había en España 12.000 estudiantes latinoamericanos, más de los que estudiaban en todas las universidades europeas. WHITAKER, A.P.: "Spain and Latin America", en SALISBURY, W.T. y THEBERGE, J.D. (eds.): *Spain in the 1970s. Economics, Social Structure, Foreign Policy*, Nueva York, Praeger Publishers, 1976, pp. 119-135.

(154). Las cifras presupuestadas en el Ministerio de Asuntos Exteriores para la actividad cultural en América Latina disminuye una vez superada la etapa del aislamiento internacional: 37,48% del total dedicado a la expansión cultural, en 1947; 45,66% en 1948; 44,51% en 1949 y 40,62% en 1950.

(155). "...En todos estos países estamos pareciendo demasiado conservadores, demasiado de derechas, excesivamente tradicionales; se desconoce casi totalmente el sentido social de nuestra política y nuestro hispanismo parece cada vez más anacrónico, acartonado y fuera del tiempo, porque los temas que plantea carecen de vigencia en nuestra época...se habla de federación de pueblos, de desarrollo económico, de integración social, de industrialización...y yo pienso que ninguna de estas consignas son opuestas ni diferentes a las que nosotros debemos plantear...", carta de Sánchez Bella al MAE, recogida por S. ENRICH, *op. cit.*, pág. 71.

(156). "Si nuestra necesidad imperiosa es la de exportar, no existe actualmente más que el mercado hispanoamericano como susceptible de una ampliación substancial en la absorción de nuestras exportaciones. Ahora bien, para que nuestros productos sean adquiridos en forma preferencial es indispensable que puedan ser pagados no en divisas, sino en materias primas, derivándose de ello una norma sustancial de nuestra política económica: la necesidad que las materias primas que actualmente adquirimos en el exterior sean compradas en Hispanoamérica con preferencia a cualquier otra parte, a cambio de manufacturas españolas", nota del Director General de Política Exterior de 9 de marzo de 1959, reproducida por S. ENRICH: *op. cit.*, pág. 79.

(157). BAKLANOFF, E.N.: "Spain's Emergence as a Middle Industrial Power: The basis and Structure of Spanish-Latin American Economic Relations", en WIARDA, H.J.: *The Iberian-Latin American Connection. Implications for U.S. Foreign Policy*, Boulder, Westview, 1986, pp. 127-169; BANCO EXTERIOR DE ESPAÑA (SERVICIO DE ESTUDIOS ECONOMICOS): *Economía latinoamericana*, Madrid, Banco Exterior de España, 1979, especialmente el capítulo "Relaciones económicas con el exterior", pp. 73-90.

(158). España contribuyó periódicamente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) prácticamente desde su creación en 1960, con la aportación de un crédito de 20 millones de dólares a través de un convenio entre aquél y el Instituto de Moneda Extranjera, en 1965, y adquirió bonos del Banco por valor de 5 millones de dólares en 1966 y una línea de crédito hasta 12 millones en 1968 (*Integración Latinoamericana*, nº 5, agosto de 1976, pág. 41),

banco del que es miembro extracontinental desde 1976; se firmaron acuerdos bilaterales de asistencia financiera y técnica (de promoción social que ya hemos visto, etc. De estas y otras acciones da cuenta la revista *Mundo Hispánico*. Todo ello, así como el acercamiento a las organizaciones de integración latinoamericanas y el incremento de los intercambios comerciales, no era ajeno a la negativa comunitaria a la solicitud de ingreso española, como señalan ARENAL y NAJERA (*op. cit.*, pág. 161) al referirse el carácter sustitutivo de la política española hacia América Latina. Este queda de manifiesto, sin ningún recato, en los mismos documentos del Ministerio de Asuntos Exteriores: "España debe decidirse a iniciar una abierta política de ingreso en este Mercado Regional Iberoamericano en vías de formación...ya que al menos en un periodo de 10 años, mientras no aumente su renta nacional y el volumen de su industria, no puede incorporarse al Mercado Común Europeo...", recogido por S. ENRICH: *op. cit.*, pág. 108.

(159). Sobre las relaciones de carácter económico establecidas en los primeros años 70: el acercamiento a las organizaciones americanas y la sustitución de los antiguos acuerdos comerciales por convenios de cooperación económica, ver GREÑO VELASCO, E.: "España y la integración iberoamericana", *Revista de Política Internacional*, n° 157, mayo-junio de 1978, pp. 41-61 y GRANELL, F.: "La ayuda española a los países en desarrollo", *REI*, n° 3, 1980, pp. 673-701.

(160). En el discurso citado del ministro Marcelino Oreja ante la XXXI Asamblea General de Naciones Unidas y en su intervención en el primer debate parlamentario sobre política exterior, el 20 de septiembre de 1977; según el profesor Mesa, la primera vez que se establece "un boceto acabado de lo que puede ser un programa de actuación y no simplemente un catálogo de respuestas" tiene lugar el 9 de marzo de 1978, con un discurso del ministro de Exteriores ante el Senado ("La política exterior en la España democrática", *op. cit.*, pp. 15-16).

(161). Un análisis del significado de estos principios en ARENAL, C. y NAJERA, A.: *op. cit.*, pp. 195-199, y GALVANI, V.: *op. cit.*, pp. 22 y ss.

(162). Formulados por el ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja en el discurso pronunciado con motivo de la visita a España del ministro de Exteriores de Venezuela, Escovar Salom, el 20 de diciembre de 1976, por Adolfo Suárez en su visita a México, 25 de abril de 1977, por el Rey en el discurso pronunciado el 9 de septiembre de 1977 ante la Comisión Delegada del Congreso de Venezuela, y de nuevo por el ministro Oreja ante el Pleno del Senado el 8 de abril de 1980.

(163). Discurso del ministro Marcelino Oreja ante la XXXIV Asamblea General de Naciones Unidas, 24 de septiembre de 1979.

(164). Costa Rica, 7 de febrero de 1977, Chile, 9 de marzo de 1977, México, 14 de octubre de 1977, Nicaragua, 14 de junio de 1977, Venezuela, 21 de diciembre de 1976.

(165). Presentada el 28 de julio de 1978, a la que contestó la Comisión el 10 de abril de de 1978. Ver sobre la apertura de negociaciones España-CE, ver SOTILLO, J.A.: "América Latina en las negociaciones del ingreso de España en la Comunidad Europea", *Política y Sociedad*, nº 4, verano de 1989, pp. 25-32.

IV. Articulación de los instrumentos de la cooperación para el desarrollo en la política exterior democrática

IV. La articulación de los instrumentos de la cooperación para el desarrollo en la política exterior española democrática

La cooperación internacional para el desarrollo es, por tanto, un factor de cambio en la política exterior española democrática. Su introducción se recoge, en primer lugar, si bien muy vagamente, sin una referencia concreta al desarrollo, en el Preámbulo de la Constitución⁽¹⁾, aunque su articulación positiva, aún incompleta, se viene precisando desde el periodo preconstitucional de la transición, a partir de las exigencias de la inserción activa de España en el entorno internacional de manera coherente con la posición que se pretendía ocupar en el mismo.

Su articulación en el esquema de la política exterior es paulatina tanto en lo que se refiere a la organización administrativa como a la configuración de sus rasgos políticos y la definición de su contenido. En este capítulo trataremos de ordenarla según los distintos instrumentos estableciendo su contenido concreto, y en el siguiente haremos referencia a los aspectos políticos y administrativos.

Para la ordenación de la cooperación para el desarrollo con América Latina dentro de la política exterior española, seguiremos el criterio de diferenciar los instrumentos en virtud de su contenido: cooperación financiera, consistente en desembolsos de capital a través de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo y las subvenciones a las Organizaciones No

Gubernamentales (ONG), es decir la cofinanciación de sus actividades de desarrollo, a los que añadimos la aportación española al Banco Interamericano de Desarrollo a través del Fondo Quinto Centenario, la política respecto a la deuda externa y las contribuciones a la CE destinadas a la cooperación comunitaria. Este último supuesto y el del Fondo Quinto Centenario constituyen cooperación multilateral, en principio excluida de este trabajo, pero la relevancia que tienen estos mecanismos para la cooperación española con América Latina y para la política española de cooperación en general respectivamente, justifica su análisis⁽²⁾. El tratamiento del problema de la deuda externa es también, en cierto modo, multilateral, al formar parte España del Club de París donde se refinancian las deudas oficiales, y canalizar en este foro las negociaciones al respecto.

En segundo lugar, la cooperación técnica, constituida por la transferencia de conocimientos, bien a través del envío de expertos, bien de la recepción de becarios y de personal en formación, para la realización de proyectos de desarrollo. Clasificada en España en el apartado de "Programas/proyectos", también incluye la ayuda alimentaria, de emergencia y las subvenciones a ONG⁽³⁾. Nosotros preferimos seguir la diferenciación que señalábamos según el contenido y separar la ayuda alimentaria, de emergencia y las subvenciones a las ONG de la cooperación técnica en sentido estricto en tanto que transferencia de conocimientos. La ayuda alimentaria se realiza en especie, con el envío de alimentos, aunque admite otras muchas modalidades,

a las que nos referiremos, que pueden implicar transferencias financieras, la participación de ONG, etc., y la de emergencia, que se proporciona en casos de catástrofes, no forma parte de la cooperación ordinaria programada, sino que se trata de donaciones, generalmente también en especie, de alimentos, medicinas y, en ocasiones, también de personal técnico.

En realidad todos los instrumentos están interrelacionados, de forma que, por ejemplo, con las subvenciones a las actividades de las ONG se están financiando proyectos a menudo de asistencia técnica y parte de las contribuciones española a la CE se emplean en ayuda alimentaria y en asistencia técnica, pero a nuestros efectos de estudiar cuál es la acción del Estado en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, en ambos casos se trata de asistencia financiera, es decir, de desembolsos de capital. Por otra parte, es una distinción metodológica teniendo en cuenta que, aunque se trate de instrumentos diferentes, conforman una política global de cooperación para el desarrollo inserta en la política exterior, y que a su vez la aplicación de aquella con cada Estado varía incidiendo en uno u otro instrumento.

IV.1. La asistencia financiera bilateral a través de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y la asistencia financiera multilateral del Fondo Quinto Centenario

En 1976 se crea el Fondo de Ayuda Oficial al Desarrollo (FAD) "destinado a la concesión de créditos y otras ayudas en términos concesionarios por el Estado Español a otros Estados e Instituciones públicas extranjeras, así como a Instituciones financieras intergubernamentales. Dichos créditos y ayudas están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles"⁽⁴⁾, y en 1977 la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo⁽⁵⁾, en cuyos fundamentos se señala "la preocupación y solidaridad española ante los países en desarrollo". Se trata, no obstante, de la figura menos representativa de la cooperación para el desarrollo no cuantitativamente - puesto que en el caso de España, y también en el de los países de su entorno, suponen un alto porcentaje de la misma- sino en el plano de la calidad de la ayuda⁽⁶⁾, en tanto que los créditos concesionales están vinculados a la compra por el beneficiario de bienes procedentes del Estado que los otorga, distorsionando en distintos aspectos la ayuda: suele tratarse de bienes no competitivos en el mercado internacional, por eso se venden en condiciones favorables; aumentan la dependencia del beneficiario al impedírsele diversificar sus mercados de abastecimiento; incrementan la deuda externa de los beneficiarios y, en definitiva, constituyen créditos a la exportación con la particularidad de que afectan a la relación con los países en desarrollo⁽⁷⁾. El

CAD ha clasificado este tipo de cooperación como ayuda vinculada que debe tender a desaparecer o, en todo caso, someterse a ciertas condiciones que suavicen las distorsiones⁽⁸⁾.

En el caso de la cooperación española para el desarrollo, los créditos FAD han seguido una progresión creciente en el porcentaje del total de AOD: 29,83 % en 1987, 29,34 % en 1988, 23,16 % en 1989, 43,51 % en 1990 y 36,99 % en 1991⁽⁹⁾, que no se puede desligar de la política comercial exterior.

En los PACI no se desglosan los créditos FAD por proyectos y países⁽¹⁰⁾, y en las informaciones del Instituto de Crédito Oficial no se especifican ni los sectores ni la parte de créditos FAD que constituyen AOD. Sin embargo, según las líneas directrices para la concesión de estos créditos elaboradas por la Comisión Interministerial encargada de proponer su concesión⁽¹¹⁾, podemos deducir que los beneficiarios de estos créditos blandos son aquellos de desarrollo medio dentro de los países en desarrollo, puesto que deben contar con la solvencia necesaria para su devolución, y porque con ellos se financia prioritariamente la exportación de bienes de tecnología avanzada, cuya utilización requiere poca mano de obra y además especializada. Por otra parte, los convenios de cooperación llamados de tercera generación que se han firmado en los últimos años precisamente con países de estas características: Argentina, Chile, México y Venezuela, se centran en la apertura de líneas de

crédito a cargo del FAD en su modalidad de créditos mixtos⁽¹²⁾.

El ingreso de España en el CAD de la OCDE el 3 de diciembre de 1991⁽¹³⁾, a pesar de no cumplir algunos requisitos como el porcentaje de PIB que se dedica a la cooperación oficial, que entre los miembros del CAD alcanza la media del 0,35% mientras que en España no llega al 0,2% (0,198%)⁽¹⁴⁾, impone la adopción de medidas de desvinculación de la ayuda que afectan principalmente a los créditos FAD en su vertiente de ayuda para el desarrollo, precisamente en los que se ha centrado la cooperación española con los países latinoamericanos de renta media. Por otra parte, la reciente modificación de los términos del consenso de la OCDE sobre los créditos concesionales impide que se otorguen créditos blandos a países cuya renta sea superior a los 2.465\$, situación en la que están México, Venezuela, Uruguay y Brasil (están cerca de ese techo Argentina y Chile). El acuerdo económico-financiero firmado con Venezuela el 7 de junio de 1990⁽¹⁵⁾, como parte de un tratado general de cooperación y amistad, prevé una movilización de 3.000 millones de dólares en el periodo 1990-94, (de ellos 1.200 millones en créditos de los cuales, a su vez, 450 millones con cargo al FAD) para "desarrollar los sectores productivos y de servicios en Venezuela, incrementar la presencia del empresariado español en dicho desarrollo promoviendo la asociación de empresas españolas y venezolanas (art. 1); el tratado con México, firmado el 11 de enero de 1990, se establece un crédito de 1.500 millones de dólares, de ellos 750 FAD, con objetivos similares, lo que ocurre es que en este caso, a

diferencia del de Venezuela, están prácticamente gastados. Habrá que tener en cuenta esta norma del CAD en la distribución de los 68.000 millones de pesetas de créditos FAD previstos para 1992, de los cuales el 60% se destina a América Latina⁽¹⁶⁾.

En su vertiente de instrumento de la política comercial se conceden créditos FAD a países que no son prioritarios en la política de cooperación para el desarrollo como China, India, Indonesia o Jordania⁽¹⁷⁾, y para operaciones que no constituyen AOD. Ha sido denunciado en el Parlamento el confucionismo al que, en el análisis de la cooperación para el desarrollo, inducen el doble carácter de los créditos FAD como mecanismo de asistencia financiera incluida en la AOD y como instrumento de fomento de la exportación, y sus efectos (ciertas operaciones, aún siendo concesionales y con países en desarrollo, no se contabilicen como AOD, como es el caso de la venta de armas, así como el hecho de que operaciones que inicialmente se inscriben en la AOD, no se apliquen en proyectos de desarrollo, la flexibilidad en el elemento de liberalidad) y la ausencia, la mayoría de las ocasiones, de datos oficiales desglosados por países y por sectores. Desde la teoría de la cooperación para el desarrollo también se ha puesto en duda el carácter de instrumento de ayuda de los créditos FAD por las razones señaladas en cuanto a las distorsiones que ocasionan y, concretamente en el caso de España, porque se utilizan, tal y como fueron concebidos, como medidas de fomento a la exportación⁽¹⁸⁾.

De todas formas, como ha quedado dicho, la democratización de la política exterior no es un objetivo prioritario, más allá de las modificaciones urgencia⁽¹⁹⁾, en los primeros años de instauración del nuevo sistema, y la cooperación para el desarrollo, en tanto que factor de democratización y cambio y como preocupación secundaria en comparación con las relaciones con Europa, tampoco. Y son explicables en este sentido la imprecisión de la Constitución, la concepción comercial de la asistencia financiera y la aceptación por parte de las fuerzas políticas sin apenas debate, no ya de las grandes líneas de la política exterior, en el consenso por el que se evitó la adopción de posturas que pusieran en peligro el proceso democrático, sino respecto a la política concreta de la "orientación tercermundista", particularmente en su vertiente latinoamericana, llevada a cabo por los primeros gobiernos de Suárez, que ni siquiera era coherente con la formulación ideológica a la que se suponía que debían responder⁽²⁰⁾: el viaje de Suárez a Cuba en 1978, la ayuda al gobierno sandinista y la asistencia a la Conferencia de los No Alineados, se conjugan con cierto continuismo de la retórica iberoamericana -puesto que en el mensaje de cambio que se intentaba construir se mantenía la idea de "puente"-, a pesar de que en las declaraciones oficiales se insistía en la necesidad de sustituir dicha retórica por acciones concretas basadas en la solidaridad⁽²¹⁾, estos primeros pasos vacilantes en materia de cooperación y el incremento de los intercambios comerciales. A la vista de los datos, tiene razón el profesor Arenal cuando dice que no hubo en esta etapa un "proyecto claro, definido y realista de relación con los países iberoamericanos"⁽²²⁾.

También en la etapa preconstitucional, en 1976, se establecen las bases de la actual asistencia financiera en el plano multilateral, con el ingreso de España en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institucionalizándose una relación que se había abierto en el periodo anterior de expansión económica española (acuerdo de 1965 con el Instituto de Moneda Extranjera y de 1973 con el Banco de España); posteriormente se hizo lo mismo respecto a los Bancos Africano y Asiático de Desarrollo, en cuyas reposiciones de fondos y suscripciones de capital -contabilizadas como ayuda multilateral para el desarrollo en forma de contribuciones a organismos financieros de desarrollo- España viene participando⁽²³⁾.

La innovación en la asistencia financiera española multilateral a América Latina respecto a otros 16 países que, sin intereses especiales con la región, contribuyen al BID, se ha realizado muy posteriormente a través de la creación del Fondo Quinto Centenario⁽²⁴⁾. Se trata de un Fondo de 500 millones de dólares destinado a la "financiación de proyectos de desarrollo que respondan a las necesidades básicas de los Estados latinoamericanos (siguiendo la clasificación del BID a efectos de condiciones de los créditos según su nivel relativo de desarrollo), y que tengan como objeto el fomento de la cultura, la ciencia y la tecnología": educación, investigación científica y tecnológica, formación y especialización profesional, programas de desarrollo agrícola y rural, inversiones en infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, inversiones en desarrollo urbano, conservación, restauración y aprovechamiento

del patrimonio cultural y el desarrollo turístico, y programas de salud pública. Además la operación consta de una cuenta de compensación de 150 millones de dólares para financiar los pagos de intereses de los créditos y de otra línea de crédito de 500 millones de dólares la compra de bienes y servicios españoles. Es original el intento de coordinar la asistencia financiera multilateral a través del Fondo con la asistencia técnica bilateral y la promoción comercial, de forma que los estudios de viabilidad y diseño de los proyectos los realizan técnicos españoles con otra línea de financiación del ICEX de 25 millones de dólares.

La operación más importante que se está realizando por medio de este Fondo es el "Proyecto Libertadores", una red de comunicaciones y transporte a través de siete países (Perú, Bolivia, Paraguay, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay) con la que potenciar el comercio, las comunicaciones y, en definitiva, la integración regional, de acuerdo con los objetivos políticos prioritarios de la cooperación española.

Con éste y otros grandes programas⁽²⁵⁾ en realidad lo que se pretende es vincular la cooperación española a la conmemoración del Quinto Centenario, única forma de llenar de contenido el discurso de la Comunidad Iberoamericana -como dijimos, la creación de intereses comunes a partir de una relación histórica especial cuyos orígenes se encuentran en el Descubrimiento- y de justificar el mismo hecho de la Conmemoración más allá de una celebración formal muy contestada⁽²⁶⁾.

IV.2. La asistencia financiera a través de la gestión de la deuda externa

Dentro de la asistencia financiera española, y en esa línea de demarcación de intereses comunes y trato preferencial, hay que incluir obligatoriamente el problema de la deuda latinoamericana aunque para España no sea cuantitativamente importante -y además cerca del 40% es deuda contraída con la banca privada- ni su gestión, a través de refinanciaciones y renegociaciones condicionadas al cumplimiento de programas de ajuste económico, se incluya en la ayuda financiera dentro, a su vez, de la cooperación para el desarrollo. La importancia estructural que, en términos de desarrollo, tiene la cuestión para la región latinoamericana y la pertenencia de España al grupo de acreedores del Club de París donde se renegocia la deuda oficial, con voz para proponer o apoyar soluciones, justifican que, por lo menos y sin entrar en toda la complejidad del tema, nos refiramos a ello.

Por otra parte, la solución de la crisis de la deuda en sus dimensiones actuales puede concebirse tanto como el ejemplo más ilustrativo para la teoría de la dependencia en la medida en que refleja un conflicto irresoluble de dominación -es la idea de la deuda como una forma de violencia legalizada contra el Tercer Mundo⁽²⁷⁾- como un factor de interdependencia -en el que está en juego el desarrollo de los países del Tercer Mundo pero también la credibilidad de todo el sistema financiero internacional⁽²⁸⁾- que constituye un terreno de concertación política distinto al de las relaciones

tradicionales de cooperación para el desarrollo. De ello es un buen ejemplo el diálogo ya institucionalizado entre la CE y el Grupo de Río, que ha abierto nuevas perspectivas en cuestiones como la droga, la deuda o la integración regional fuera del marco fundamentalmente reivindicativo Norte-Sur.

Ante el estallido a partir de 1982 del problema de la deuda externa en forma de crisis de solvencia y no sólo de liquidez de los Estados afectados⁽²⁹⁾, y especialmente desde 1988, cuando el FMI abrió por primera vez la posibilidad de una reducción de las deudas, el G-7 admitió en su reunión de Toronto la solución de la condonación parcial a los Estados menos desarrollados⁽³⁰⁾, y diferentes Estados latinoamericanos anunciaron las suspensiones unilaterales de los pagos de sus deudas⁽³¹⁾. España ha promovido una postura ambigua: favorable a la reducción de la deuda a través de condonaciones parciales y otras medidas por una parte, y a los estudios caso por caso, al establecimiento de programas de ajuste y su supervisión por el FMI, etc., por otra⁽³²⁾. Concretamente con motivo de las conclusiones de la *cumbre* de Toronto y, después, de la Presidencia española de la CE se propuso oficialmente la reducción del stock de la deuda a través de una serie de medidas fundamentalmente coincidentes con el Plan Brady⁽³³⁾: partiendo de la colaboración de todas las partes involucradas (deudores, acreedores públicos y privados y organismos multilaterales), la necesidad de la aplicación por parte de los países en desarrollo de los programas de ajuste; la cooperación de los

Estados acreedores a través del GATT con la reducción del proteccionismo, especialmente en la agricultura y en productos industriales básicos, la coordinación de sus políticas macroeconómicas para conseguir un crecimiento que permita estabilizar los tipos de interés, el apoyo a las fórmulas multilaterales de alivio de la deuda canalizando más recursos a través de los organismos internacionales y, respecto a la banca privada, la creación de un marco fiscal favorable para el tratamiento de las provisiones y pérdidas⁽³⁴⁾. En la CE, la presidencia española propuso la creación de un Fondo Europeo de Garantía para la deuda de los países endeudados, no sólo latinoamericanos, de ingresos medios, basada también en la colaboración con el FMI y los bancos comerciales, que no ha tenido más eco que su recepción por el Consejo Europeo⁽³⁵⁾.

Los efectos sociales, que inciden gravemente en el proceso de consolidación democrática⁽³⁶⁾, del tratamiento de la crisis de la deuda por esta vía del ajuste son conocidos, y en todo caso supone una visión acorde con el régimen fiduciario sobre el que se sostiene el sistema financiero internacional, es decir, mantener la ficción aún reconociéndose no solamente la incapacidad de esas economías para pagar la deuda contraída, sino el bloqueo que implica para el crecimiento y el desarrollo la perspectiva de destinar al pago de la deuda gran parte de los ingresos obtenidos por exportaciones al mismo tiempo que se recortan los gastos sociales⁽³⁷⁾. A pesar de que la novedad del Plan Brady de facilitar oficialmente la reducción de la deuda, implica una pequeña fisura en

la rígida lógica del sistema financiero, es decir, se reconoce que la totalidad de la deuda no se va a pagar y se han ideado nuevas fórmulas para disminuirla de manera ficticia, el objetivo principal sigue siendo la reducción de la vulnerabilidad del sistema bancario internacional a riesgos en préstamos a los países en desarrollo; el otro gran objetivo de "restablecer la solvencia de los países deudores y permitirles reanudar sus procesos de desarrollo, después de seis años de esfuerzos no ha sido alcanzado"⁽³⁸⁾.

En esos términos España ha renegociado 251.200 millones de pesetas de deuda oficial en el periodo 1985-1991 con Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y la República Dominicana⁽³⁹⁾.

IV.3. La cofinanciación de la cooperación no gubernamental para el desarrollo

En tanto que desembolsos de capital, diferenciado de los de recursos humanos y conocimientos y de los que se realizan en especie, todos ellos en términos concesionales y dirigidos a los países en desarrollo, también forman parte de la asistencia financiera las contribuciones para la cofinanciación de proyectos con organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)⁽⁴⁰⁾ y las aportaciones a los fondos comunitarios de cooperación.

En cuanto a las ONGD, se trata de una forma de asociación de la sociedad civil fuera de los cauces de vertebración social proporcionados por el Estado -y este es un argumento más que confirma en otro aspecto la cooperación para el desarrollo como un fenómeno característico de los regímenes democráticos- y por tanto es, en el caso de España y entendido el fenómeno en toda su diversidad, reciente. En efecto, en la época de Franco las ONGD españolas estaban constreñidas en los exiguos límites ideológicos, de actuación política o social, permitidos por el Régimen fuera de sus propias propuestas, concretamente la Iglesia Católica, inspiradora, en el marco teórico de su doctrina social, de organizaciones de ayuda al Tercer Mundo⁽⁴¹⁾ sobre una idea eminentemente asistencial⁽⁴²⁾, tales como *Manos Unidas*, *Intermon*, etc. que, con un mensaje modernizado, se mantienen en la actualidad.

Unicamente trataremos la cooperación no gubernamental en relación con la oficial, el papel que desempeñan en tanto que modalidad sui generis, aunque parezca una contradicción en sus términos, de la cooperación gubernamental, sin entrar en las características particulares de cada una de ellas, su orientación ideológica, etc.⁽⁴³⁾ más que en la medida en que sea de interés para explicar la canalización a través de ellas de fondos estatales para el desarrollo.

En las clasificaciones tradicionales de la cooperación para el desarrollo se distinguen la cooperación gubernamental o bilateral, la intergubernamental o multilateral y la no gubernamental. Sin embargo extender más allá de lo metodológico u operativo la diferenciación estricta entre unas y otras modalidades es una simplificación que desconoce las interacciones entre ellas, especialmente notorias en lo que se refiere a las ONG, permeables por varias vías, principalmente a través de las subvenciones estatales, a la influencia oficial, y orientadoras, a su vez, de ésta en tanto que movilizan a ciertos sectores de población cuyas inquietudes requieren respuestas políticas, así como en la medida en que realizan, entre otras funciones, una actividad de lobby tratando de influir en la definición de la política estatal⁽⁴⁴⁾. Todo ello sin contar con que existen ONGD creadas por partidos políticos que pudiéramos denominar "amarillas" cuando esos partidos ocupan el gobierno, en cuyo caso la denominación no gubernamental no significaría más que no oficial⁽⁴⁵⁾; o los matices que introduce en esa distinción inicial, el status consultivo de ciertas

ONGD ante organizaciones internacionales, así como la forma de trabajar de organizaciones multilaterales de desarrollo, por ejemplo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), intermediario entre las necesidades de los países en desarrollo e, indistintamente, las agencias oficiales de desarrollo y las ONGD, puesto que no realiza directamente cooperación⁽⁴⁶⁾. En ambos casos hay un trabajo conjunto que dificulta la separación entre los espacios (inter)gubernamental y no gubernamental. Pero no se trata de presentar un *totum revolutum* irremediable sino, precisamente, de demarcar las diferencias que, al menos conceptualmente, mantienen la existencia de distintas modalidades de cooperación. En ese sentido interactivo es sugerente la idea de que las ONGD sirvan como correctoras de las políticas oficiales asumiendo un papel similar al de los Estado previamente correctores de los efectos provocados por la libre actuación de las fuerzas sociales.

En definitiva las ONGD constituyen un producto social propio de los regímenes democráticos desde el punto de vista interno⁽⁴⁷⁾, y característico de la Sociedad Internacional contemporánea a partir del surgimiento, con la descolonización, del subdesarrollo como problema internacional y de la cooperación como forma de atajar sus efectos, en un momento -the Golden Sixties- de expansión de las economías del Norte; su crecimiento numérico ha seguido desde entonces una progresión geométrica⁽⁴⁸⁾, y no hay dudas sobre la creciente importancia de las relaciones

transnacionales, en las que se inscriben⁽⁴⁹⁾. En España la proliferación de ONGD se ha concentrado e incluso desbocado en los últimos años, al amparo de la ley de asociaciones, que contempla el registro de organizaciones de muy distinto tipo⁽⁵⁰⁾ y no únicamente las dedicadas a la cooperación internacional para el desarrollo, y del establecimiento del sistema de subvenciones para la realización de sus actividades.

De hecho se sitúa en esta fecha el nacimiento de las ONGD modernas en España, homologables con las europeas, orientadas, a diferencia de aquéllas a que nos referíamos de carácter asistencial e inspiración religiosa, a tareas de estudio e investigación, ligadas a partidos políticos, sindicatos o incluso empresas, a otras ONG extranjeras, comprometidas con el proceso de desarrollo de un país o una región concretos, etc.⁽⁵¹⁾. Coincide con la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), el ingreso en la CE, que cuenta con su propio mecanismo de relaciones con las ONG de desarrollo, y la implicación del Estado en la cooperación no gubernamental a través de la financiación de sus proyectos, que ha ido perfeccionándose cuantitativa y técnicamente desde los 32 millones de pesetas ofrecidos unilateralmente por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional a cuenta del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores en 1986⁽⁵²⁾, hasta los 3.100 millones de pesetas previstos para 1992 a través de la convocatoria ordinaria del MAE⁽⁵³⁾ (800 millones) y la asignación del 0,52% del IRPF⁽⁵⁴⁾ destinado a fines de interés social en su

vertiente de cooperación internacional para el desarrollo.

Todos esos factores: los amplios márgenes que permite la legislación por la que se rigen las ONG, la diversidad intrínseca que cabe en el espacio de "lo no gubernamental", la flexibilidad y la generosidad de las perspectivas del gobierno para la concesión de subvenciones a ONGD⁽⁵⁵⁾, están dando lugar a una situación doblemente abusiva respecto a la cooperación no gubernamental como modalidad diferenciada de cooperación, provocada tanto por la actitud expansiva del Estado como por la sumisión de las mismas ONGD a las directrices estatales. El riesgo de desvirtuación proviene de la posibilidad de que el gobierno delegue parte de sus funciones en materia de cooperación en las ONGD sin modificar los planteamientos oficiales, es decir, una suerte de estatalización de lo no gubernamental aprovechando sus virtudes específicas: "mayor agilidad en la gestión, posibilidad de elección de las contrapartes e identificación de proyectos con mayor libertad, el bajo coste de funcionamiento y la escasa burocratización (que) les permiten una mayor flexibilidad y eficacia en sus acciones de desarrollo y, lo más destacable, el protagonismo que las ONG dan a sus contrapartes y la mayor facilidad de poder conectar con los sectores sociales más desfavorecidos"⁽⁵⁶⁾. No creemos que se trate, como apunta el profesor Aldecoa, de lo contrario, de un proceso de privatización de la política de cooperación para el desarrollo⁽⁵⁷⁾, sino de la absorción por parte del Estado de los mecanismos no gubernamentales. Otra cosa es la utilización de esos mecanismos que, por razones de eficacia, se

realiza en ocasiones concretas, por ejemplo en la distribución de ayuda de urgencia, para la que tienen más facilidades las ONGD que los Estados bien porque ya tengan una presencia en la zona afectada, bien porque, por cuestiones políticas y burocráticas, el acceso de las ONGD a las poblaciones necesitadas sea más rápido; este supuesto de canalización de ayuda oficial a través de ONGD es frecuente en la cooperación multilateral: la CE realiza así parte de su ayuda alimentaria, de emergencia y los programas en favor de los refugiados y desplazados⁽⁵⁸⁾: 280 m.ecus anuales, aproximadamente el 10% del compromiso financiero de la Comunidad para el conjunto de su cooperación para el desarrollo⁽⁵⁹⁾.

Existe, por otra parte, la posibilidad de que las ONGD modifiquen sus orientaciones iniciales en beneficio de las posturas oficiales, en busca de financiación para sus proyectos, todo ello además del fenómeno que señalábamos más arriba de la vinculación directa o indirecta de las ONGD a otras entidades sociales ligadas a su vez a las instancias de poder: este último supuesto, en lo que se refiere a los partidos políticos, no implica la descalificación a priori de dichas ONGD que, las que lo son, desempeñan en general correctamente sus tareas de cooperación y además responden a inquietudes, ideológicas cuyo respaldo social es comprobable⁽⁶⁰⁾. En todo caso, la conjunción de esas características distorsionadoras de la cooperación no gubernamental en cuanto tal a través de la financiación oficial, suponen la anulación de la función crítica hacia la política estatal que está en el origen de

las mismas ONG. Ello es constatable por medio del análisis, o incluso la lectura superficial, de las concesiones de subvenciones a proyectos de ONGD en los últimos años, así como tomando en consideración el hecho de que, al menos en España, el grado de autofinanciación de las ONGD, que da la medida de su independencia⁽⁶¹⁾, es muy bajo, con la consecuencia de que la existencia activa de un buen número de ONGD depende de la generosidad oficial⁽⁶²⁾.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la SECIFI, establece anualmente en las dos convocatorias de financiaciones a ONG, a cargo del presupuesto del Ministerio una y de la asignación del 0.52 % del IRPF para proyectos de ONG en el ámbito de la cooperación para el desarrollo otra, las prioridades y criterios por los que se rige la concesión de dichas subvenciones⁽⁶³⁾ y en los que se observa esa utilización de los mecanismos no gubernamentales por parte de las instancias oficiales: la idea primaria fue, en este sentido y en lo que se refiere a la vía del IRPF -la ordinaria es más abierta y no establece prioridades geográficas-, adjudicar la ejecución de proyectos previamente identificados por el Ministerio de Asuntos Exteriores⁽⁶⁴⁾, con lo cual las ONG se concebían como meras ejecutoras de la cooperación oficial; no tenemos constancia de la publicación oficial de ese catálogo⁽⁶⁵⁾, que finalmente parece que ha quedado conformado por las indicaciones anuales sobre prioridades geográficas y sectoriales, lo que supone una flexibilización frente al planteamiento inicial. En efecto, en los años posteriores se recogen las siguientes prioridades: 1990 se trató de proyectos integrales en relación con

desplazados y refugiados en Centroamérica, proyectos de desarrollo rural integrado en comunidades indígenas de los países andinos, proyectos para aliviar situaciones de extrema pobreza en el resto de América Latina; en África Austral, proyectos de sanidad y agricultura orientados a poblaciones desplazadas y refugiadas en Namibia; en el Magreb, proyectos de desarrollo rural integrado en favor de poblaciones marginadas y desplazadas y en los territorios palestinos ocupados, proyectos de cooperación en favor de la población palestina. Además se establece la posibilidad de que los proyectos sean financiados en su totalidad no pudiendo suponer los costes administrativos más del 10% del total⁽⁶⁶⁾; en la convocatoria ordinaria a cargo del presupuesto del Ministerio, se fijó la condición de la adecuación de los proyectos a las Líneas Directrices dictadas por el gobierno y se establecieron como prioritarias las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo, para las que previamente se destina un 5% de los fondos de la convocatoria, y la celebración de seminarios, publicaciones, reuniones, etc. sobre cooperación para el desarrollo⁽⁶⁷⁾. En la convocatoria ordinaria de 1991 los ámbitos prioritarios de actuación fueron, junto a aquellos en que tradicionalmente se desarrollan los proyectos de las ONGD (salud, educación, formación y medio ambiente), otros que desbordan su capacidad y que por su magnitud son más indicados, por tanto, para la acción estatal: "fortalecimiento de los valores democráticos, las libertades públicas y la justicia social a través del reforzamiento y modernización de las instituciones, la formación de técnicos y el desarrollo de la infraestructura, diversificación de las fuentes de financiación de los proyectos

mediante cofinanciación comunitaria o de otro tipo, o bien a través de otros métodos que puedan contribuir a aliviar el peso de la deuda como pudieran ser las diversas modalidades de canje de deuda; atención a los procesos de integración regional", planteamiento que se repite en 1992. En la misma línea de desvirtuación de lo no gubernamental, en la convocatoria de la asignación del IRPF de 1991 "se considerará favorablemente en cada proyecto el hecho de que una parte apreciable de la ayuda o subvención solicitada vaya a retornar a España mediante la adquisición de bienes y servicios..." (art.4)⁽⁶⁸⁾, lo que supone un intento de vincular la cooperación no gubernamental cuando una de sus características es precisamente, y al contrario que la oficial, la de tratarse de ayuda no atada. En cuanto a la distribución geográfica y las prioridades sectoriales, se reproducen los de 1990 (refugiados en Centroamérica, comunidades indígenas en los países andinos, proyectos de pequeña industria en el resto de América Latina, desarrollo rural integrado en el Norte de Africa y ayuda a la población palestina de los territorios ocupados) añadiéndose los proyectos de desarrollo rural en Filipinas. Finalmente, en la convocatoria correspondiente a la asignación tributaria en 1992, se especifican los siguientes sectores y países: atención primaria de salud y educación básica dirigida a los sectores más vulnerables de la población, en particular indígenas, refugiados y desplazados, en Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Bolivia, Perú y El Salvador; fomento de la pequeña industria, medio ambiente y atención a las necesidades básicas de salud y educación de las bolsas de pobreza rural y urbana, en los países de mayor desarrollo relativo de América

Latina; proyectos de sanidad y agricultura con especial atención al componente de formación básica y ocupacional y preferentemente orientados a las poblaciones refugiadas, desplazadas y retornadas, en Africa Austral; proyectos de desarrollo rural en Filipinas y de salud primaria, educación básica y desarrollo rural en el Norte de Africa, así como de apoyo a la población palestina de los territorios ocupados⁽⁶⁹⁾.

Los resultados en que se han traducido esas directrices, es decir, la atribución de fondos a ONG y ONGD concretas para la realización de proyectos de tales características, se ha publicado oficialmente, por lo que, abundando en la crítica que nos ocupa respecto al sistema de financiación de la cooperación no gubernamental, nos limitaremos a señalar las concesiones a ONGD y otro tipo de asociaciones ligadas al partido en el gobierno, así como las subvenciones que nos parece que, en la misma línea, responden al mecanismo de cuotas políticas ya establecido en otras instancias del Estado.

De los 794.050.000 disponibles en la convocatoria ordinaria de 1990, correspondieron a asociaciones que no pueden considerarse Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo -puesto que no se dedican fundamentalmente a la realización de proyectos de cooperación para el desarrollo en esos países⁽⁷⁰⁾- 104.170.000 pesetas, de los cuales 78.220.000 a asociaciones relacionadas bien con instancias oficiales⁽⁷¹⁾, bien con el Partido Socialista Obrero Español⁽⁷²⁾; 10.300.000 a una organización

vinculada al Partido Popular⁽⁷³⁾; 4.500.000 para la Comisión de Relaciones Iberoamericanas de la asociación "Jueces para la democracia"⁽⁷⁴⁾; 8.300.000 para la Unión de Ciudades y Capitales Iberoamericanas (UCCI)⁽⁷⁵⁾ y 2.850.000 a la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID)⁽⁷⁶⁾. Junto a ello hay que señalar las organizaciones que sí constituyen ONGD y que están directamente vinculadas a los partidos políticos (Solidaridad Internacional y el Instituto para la Promoción y Apoyo al Desarrollo (IPADE), relacionadas con el PSOE, cuyos proyectos se financiaron ese año con 67.500.000 pesetas)⁽⁷⁷⁾ o a organismos oficiales: los casos citados del CIDOB y la Cruz Roja, subvencionados respectivamente con 27.300.000, además de la financiación junto con otras ONG (IPADE, HEGOA y CIDEAL) para el seguimiento y evaluación del resto de proyectos subvencionados, y 30.950.000 pts.

La distribución de los 1.184.383.494 pesetas correspondientes a la convocatoria del 0,52% del IRPF en 1990, que favorece la formación de consorcios de ONG, pone de manifiesto más significativamente el fenómeno al que nos venimos refiriendo, con las subvenciones a alianzas de ONG pertenecientes a las mismas "familias", de forma que distintas combinaciones de las vinculadas al PSOE recibieron las siguientes cantidades: 85.000.000 la Fundación Largo Caballero, Fundescoop e ISCOD⁽⁷⁸⁾; 87.443.494 Cruz Roja Española y Solidaridad Internacional; 50.000.000 Solidaridad Internacional, Fundación Pablo Iglesias y CEDEAL; 25.000.000 Solidaridad Internacional y Cruz Roja Española. En total 247.443.494 pesetas a los que hay que añadir

otros 148.350.000 pts. concedidos a la Cruz Roja Española, cuyo carácter "institucional", ya hemos señalado. El hecho se reproduce otros años, por ejemplo en 1989 se financió por la vía del IRPF con 120.000.000 al grupo formado por Solidaridad Internacional, Cruz Roja y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), con 123.000.000 de nuevo a Cruz Roja y CEAR, con 20.000.000 a FUNDESCOOP y la Fundación Largo Caballero, etc.⁽⁷⁹⁾. En 1991, 62.000.000 para Solidaridad Internacional, Cruz Roja y CEAR, 47.000.000 a la Fundación Largo Caballero, etc.⁽⁸⁰⁾.

Igualmente en la convocatoria ordinaria de 1991 se concedieron subvenciones a la Fundación Cánovas del Castillo (15.000.000), FUNDESCOOP (7.740.000), IPADE (9.000.000), ISCOD (2.000.000), Fund. Largo Caballero (6.950.000) y Solidaridad Internacional (15.210.000), de entre las relacionadas con partidos políticos; a CEDEAL (12.000.000) y CIDOB (11.794.000), entre las vinculadas a instancias oficiales, y a la Unión de Ciudades y Capitales Iberoamericanas (UCCI, 11.200.000) de entre las que no constituyen ONG. Es significativo que la ONG relacionada con CDS, AIETI⁽⁸¹⁾, recibiera en 1988 6.640.000 pts., y nada en los años anteriores y posteriores. En Alemania, el otro país donde son significativas las organizaciones vinculadas a los partidos políticos, éstas y las de carácter religioso se distribuyen el 90% de las subvenciones estatales a ONGD⁽⁸²⁾, que constituyen el 7,1% de la AOD alemana.

Subyaciendo a estos datos hay un problema de delimitación conceptual. Por una parte no se ha delimitado claramente el carácter no gubernamental de las distintas asociaciones y organizaciones sociales que participan en la cooperación para el desarrollo, dando lugar ese confusionismo a un espacio gris cada vez más amplio en el que cabe no sólo lo no gubernamental, ya de por sí tan heterogéneo y complejo como lo sea la sociedad en que se produce el fenómeno, sino también lo dudosamente no gubernamental; por otra parte no se distingue con rigor entre organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD). Estas últimas serían aquellas ONG dedicadas a la cooperación internacional para el desarrollo, sin que ello signifique únicamente la realización de proyectos de desarrollo en el exterior, sino que, como han reconocido la CE y el CAD⁽⁸³⁾, un aspecto importante de la cooperación internacional para el desarrollo es la educación para el desarrollo y la sensibilización de las poblaciones de los países donantes ante el problema del subdesarrollo, por lo que las ONG que realizan este tipo de actividades pueden considerarse ONGD, aunque no trabajen directamente en la identificación y ejecución de proyectos de desarrollo en los países receptores. Igualmente pueden considerarse ONGD las que se dedican a tareas de carácter humanitario en beneficio de las poblaciones necesitadas de esos países, aunque no tengan incidencia o continuidad en los procesos de desarrollo, por ejemplo las ONG que trabajan con refugiados y poblaciones desplazadas⁽⁸⁴⁾. Estas ONGD en sentido estricto deberían ser las únicas beneficiarias del sistema estatal de cofinanciación

concebido específicamente para la cooperación para el desarrollo, tal como se establece en la misma legislación por la que se rige: "Los programas y proyectos que las mencionadas *organizaciones realicen en el campo de la cooperación internacional al desarrollo* en favor de las poblaciones más necesitadas de los países subdesarrollados", art. 2 del R.D. 825/1988 por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del IRPF: "...las ayudas y subvenciones pueden concederse a *organizaciones no gubernamentales...que realicen actividades en el ámbito internacional en favor de la población necesitada de los países en vías de desarrollo*", preámbulo del R.D. 195/1989 por el que se establecen los requisitos y procedimientos para solicitar ayudas para fines de interés social derivadas de la asignación tributaria del IRPF. Habría que arbitrar, para el resto de ONG y en el caso de que exista interés público en promocionar sus actividades o participar en ellas, un capítulo distinto de subvenciones. De esta forma se conseguiría más eficacia en la cooperación no gubernamental para el desarrollo y menos confusión en las cifras oficiales de gastos en cooperación.

En otros países miembros de la CE, los sistemas de financiación de proyectos de cooperación para el desarrollo de ONGD, varían de acuerdo con las condiciones particulares tanto del sistema oficial de cooperación adoptado, como de las características de las ONGD, a su vez acordes con la sociedad en que se desenvuelven, pero se pueden clasificar en dos tipos: la

financiación global a un grupo de ONGD, sin especificación previa de los proyectos a los que debe aplicarse, que es el caso de Gran Bretaña y Holanda, y la financiación ad hoc para cada proyecto y ONGD, el que se utiliza en España, como hemos visto, y en el resto de los Estados comunitarios con algunas excepciones en las que ONGD concretas reciben subvenciones globales: Italia con Cáritas; parte de las subvenciones de la CE se realiza también a través de este sistema⁽⁸⁵⁾. Excepto en España, en todos los países comunitarios existen normas de desgravación fiscal en apoyo de las ONGD, tanto facilidades a las mismas organizaciones como a los particulares que contribuyen a sus actividades con donaciones⁽⁸⁶⁾.

Las ONGD españolas también participan de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo a través de la financiación a ONGD de los Estados Miembros. Esta política de la CE comenzó en 1979⁽⁸⁷⁾, con unos fondos muy reducidos de 2,5 m.ecus, y ha seguido la misma evolución que las propias ONGD que en principio cumplían una misión meramente asistencial y progresivamente se han ido involucrando en los procesos de desarrollo de los países en los que actúan, de forma que de las operaciones iniciales de ayuda de urgencia y alimentaria y la cofinanciación de pequeños proyectos de desarrollo, se ha pasado a la colaboración de las ONGD en distintos programas comunitarios de cooperación: el programa especial de ayuda a las víctimas del apartheid; el programa de acciones de cooperación Norte-Sur en el campo de la lucha contra las drogas; ayuda a las ONG que

operan en Chile; ayuda a los Estados de la Línea del Frente; ayuda a las poblaciones de Cisjordania y Gaza.

Concretamente 14 ONGD españolas han recibido, desde el ingreso de España en la CE, 9.373.686 ecus para financiar 67 proyectos en países en desarrollo y 1.469.921 ecus para acciones de sensibilización; en 1989 fueron 4.095.800 ecus con los que se financiaron 23 proyectos de desarrollo y 439.013 ecus para proyectos de sensibilización. Esta participación ha tenido como efecto la desviación de parte de la cooperación comunitaria, la que se realiza por esta vía de la cofinanciación, hacia América Latina, donde generalmente operan las ONGD españolas -que, por el contrario apenas cuentan con proyectos de desarrollo en Africa y Asia-, de forma que muchos de los proyectos cofinanciados por la CE para el desarrollo de América Latina, son diseñados y ejecutados por ONGD españolas⁽⁸⁸⁾. Así por ejemplo, con datos de 1989, año al que corresponde el último informe de la Comisión: de 18 proyectos financiados por la CE en Argentina, 8 correspondieron a ONGD españolas⁽⁸⁹⁾. En Bolivia, proporcionalmente también hay una presencia mayoritaria de estas ONGD: 8 proyectos realizados por 3 ONGD españolas, de un total de 27 financiados por la CE⁽⁹⁰⁾; en Colombia se trata de 3 ONGD españolas de 14 proyectos cofinanciados, etc.⁽⁹¹⁾.



Ministerio de Asuntos Exteriores

*Oficina de Planificación y Evaluación
(O.P.E.)*

PROPUESTA 1ª REUNION COMISION DE SUBVENCIONES A ONG'S PARA PROYECTOS DE COOPERACION AL DESARROLLO A TENOR DE LO ESTABLECIDO EN LA ORDEN DE 1 DE MARZO DE 1990.

PROSALUS:	- "Cooperante y renovación hospital 9006-MON" en Liberia.	10.000.000
	- "Proyecto de atención preventiva a la mujer embarazada" en Senegal	3.000.000
	- "Construcción de una vivienda para personal sanitario" en Camerún.	7.000.000
	- "Financiación de la cooperación española y equipamiento" en Camerun.	6.000.000

(TOTAL ONG.....26.000.000 pts.)

ASOCIACION
JUVENIL

MADRESELVA	- "Escuela Hogar Nuevos Horizontes: Educación y preparación del niño y joven dominicano para su integración en la sociedad" en la República Dominicana.	7.500.000 pts.
------------	---	----------------

O.C.A.S.H.A	- "Desarrollo integral de las comunidades rurales de Calapuja y Nicasio" en Perú.	2.200.000
	- "Desarrollo integral del barrio de Las Cañitas" en la República Dominicana.	3.000.000

(TOTAL ONG.....5.200.000 pts.)



Ministerio de Asuntos Exteriores

*Oficina de Planificación y Evaluación
(O.P.E.)*

I.E.P.A.L.A - "Jornadas LOME IV-Fondo Europeo
de Desarrollo". 1.950.000 pts.

C.E.D.E.A.L - "Edición de documentos y materiales
básicos sobre cooperación al desarrollo
por unidades temáticas". 2.500.000

- "Programa de formación en cooperación
para el desarrollo". 9.000.000

- "Centroamérica balance de una década". 6.000.000

- "Elaboración-Definición de estrategias,
políticas, instrumentos y áreas de coo-
peración con la región andina". 10.000.000

(TOTAL ONG.....17.500.000 pts.)

MEDICUS
MUNDI.

- "Desarrollo sanitario integral de la
zona de Nyaratora a partir del centro
hospitalario de Nemba" en Rwanda. 12.000.000

- "Desarrollo sanitario integral de la
zona de influencia del Centro de salud-
hospital de Beboro" en Tchad. 9.000.000

- "Promoción sanitaria del área de influen-
cia del hospital de Ngovayang" en
Camerun. 8.000.000

- "Desarrollo sanitario de una zona rural
africana" en Burkina Faso. 5.000.000



Ministerio de Asuntos Exteriores

*Oficina de Planificación y Evaluación
(C.P.E.)*

- "Amasoko" en Burundi. 3.000.000
- "Desarrollo sanitario de la región del hospital de Ntita" en Burundi. 6.000.000
- "Desarrollo sanitario integral de la región del hospital de Logbikoy" en Camerun. 6.500.000

(TOTAL ONG.....49.500.000 pts.)

PAZ Y COO
PERACION

- "Cooperación sanitaria con la municipalidad de Villa El Salvador" en Perú. 12.000.000
- "Adquisición e instalación de grupos electrógenos" en Tindouf para refugiados saharauis. 6.650.000
- "Equipamiento de la escuela regional" para Saharauis. 6.000.000

(TOTAL ONG.....24.650.000 pts.)

INTERMON

- "Promoción social del menor marginado" en Bolivia. 8.950.000
- "Apoyo técnico a las poblaciones Quechuas, Aymaras y Guaranis" en Bolivia. 7.000.000



Ministerio de Asuntos Exteriores

*Oficina de Planificación y Evaluación
(O.P.E.)*

- "Promoción social en barrios marginales de Cartagena de Indias" en Colombia. 3.950.000
- "Cooperativa de viviendas hogar de Nazaret" en Ecuador. 11.500.000
- "Coordinación sanitaria Belacdsarh" en Tchad. 3.500.000
- "Programa de desarrollo de comunidades marginales" en El Salvador. 5.000.000
- "Proyecto educativo productivo Pañana-lapa" en El Salvador. 8.000.000

(TOTAL ONG.....47.900.000 pts.)

OCSI/AMS - "Programa de capacitación y promoción de cooperativas" en Chile. 5.350.000 pts.

SUR Y FORUM
DE POLITICA
FEMINISTA - "Apoyo a la mujer y/o madre trabajadora de PROMOPES" en Uruguay. 3.300.000 pts.

JUSTICIA
Y PAZ - "Hagamos justicia a Africa (Exposición itinerante)". 2.000.000 pts.

IPADE - "Formación de microempresarios (apoyo a la participación femenina)" en Ecuador. 1.600.000



Ministerio de Asuntos Exteriores

*Oficina de Planificación y Evaluación
(O.P.E.)*

- "Escuela de gerencia alternativa" en Venezuela. 6.550.000

(TOTAL ONG.....8.150.000 pts.)

- VETERMON
- "Desarrollo agropecuario en la zona de Lubero, región del Nord Kivu" en Zaire. 4.000.000
 - "Desarrollo pecuario para el municipio de todos los santos, Chuchumatan, Huehuetenango" en Guatemala. 9.850.000

(TOTAL ONG.....13.850.000 pts.)

- MANOS UNIDAS-
- "Proyecto de Cedavida para construcción de casas para niños, jóvenes víctimas de la violencia política" en Colombia. 7.450.000
 - "Casa Nazaret. Educar para quitar el hambre" en Argentina. 4.200.000
 - "Centro de capacitación laboral de promoción educativa y económico-productiva para menores en situación de riesgo moral, la familia y la comunidad" en Chile. 12.000.000
 - "Campaña de sensibilización y educación para el desarrollo dirigida a los colegios". 5.850.000

(TOTAL ONG.....29.500.000 pts.)



Ministerio de Asuntos Exteriores

*Oficina de Planificación y Evaluación
(O.P.E.)*

FUNDACION
LARGO
CABALLERO

- "Sensibilización sindical y ciudadana
para la cooperación al desarrollo en
el ámbito internacional".

6.000.000 pts.

ASOCIACION

LAS SEGOVIAS- "Promoción de la producción y consumo
del frijol soya" en El Salvador.

8.350.000 pts.

S.I.D. - "Revista Desarrollo".

2.850.000 pts.

C.O.D.E.C. - "Planificación y desarrollo de semi-
narios para formación de recursos
humanos del Ministerio de Educación
y Cultura" en Ecuador.

13.500.000 pts.

C.I.D.O.B. - "Serie de T.V. sobre los países en
vías de desarrollo".

18.650.000

- "Centros de Educación al desarrollo".

3.000.000

- "Información y formación de futuros
cooperantes al servicio del desarrollo
de los pueblos".

5.650.000

TOTAL ONG.....27.300.000 pts.

..r

ASOCIACION DE
VOLUNTARIOS
JUVENTUS.

- "Continuación y ampliación del
proyecto Centro de Iniciativas para
el Desarrollo" en Chile.

20.000.000 pts.



Ministerio de Asuntos Exteriores

*Oficina de Planificación y Evaluación
(O.P.E.)*

ASOC. AMIGOS
DE DOÑANA

- Conservación, gestión y desarrollo
turístico del Parque Nacional de
Quissama" en Angola.

5.000.000 pts.

CODESPA

- "Equipamiento del Centro de investigac.,
educación y desarrollo del campo (CIEDCA)
en Colombia.

5.250.000

- "Investigación y sensibilización de la
opinión pública española en ambientes
empresariales y promoción de líderes
iberoamericanos".

3.000.000

(TOTAL ONG..... 8.250.000 pts.)

COORDINADORA
ONG'S PARA EL
DESARROLLO

- "Programa de actividades específicas de
la Coordinadora en 1990".

20.000.000 pts.

(TOTAL ONG'S.....404.650.000 pts.)

Madrid, 11 de mayo de 1990



Ministerio de Asuntos Exteriores

*Oficina de Planificación y Evaluación
(O.P.E.)*

SOLIDARIDAD

INTERNAC.

- "Equipamiento del centro de la mujer" en Chile. 4.400.000
- "Acuerdo integral para siete comunidades en Santa Rosa" en Guatemala. 13.500.000
- "Contra el Apartheid, acercate". 1.100.000
- "Metodología y modelo de gestión de proyectos de cooperación al desarrollo para ONG's". 800.000
- "Promoción y capacitación en salud para el desarrollo y la autogestión vecinal" en Perú. 4.300.000
- "Capacitación y organización para la sobrevivencia y la vida" en Argentina. 4.500.000
- "Empresa comunitaria ropero La Carucieña" en Venezuela. 800.000

(TOTAL ONG.....29.400.000 pts.)

ASOCIACION

PROYECTO

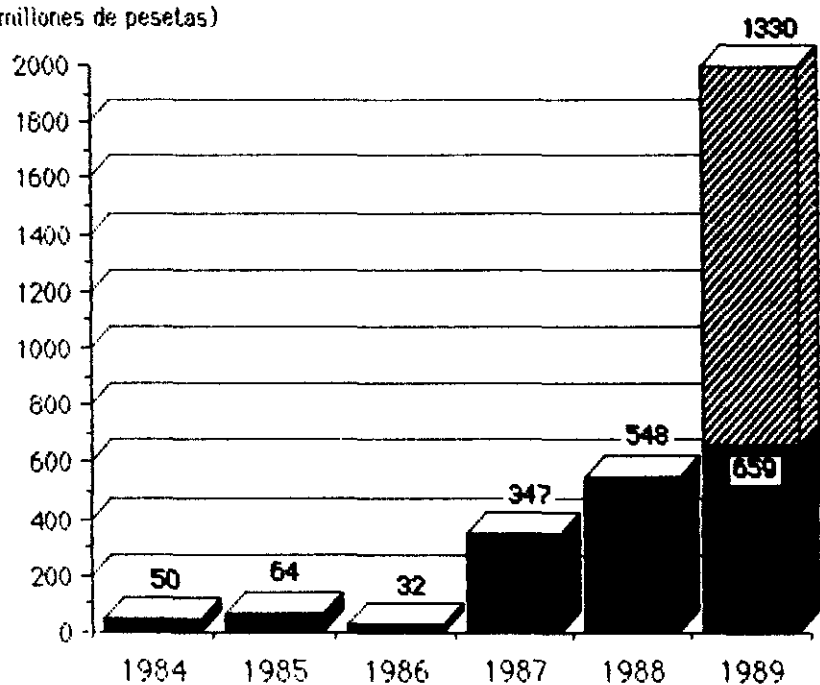
LOCAL.

- "Programa de apoyo al desarrollo de microempresas" en Uruguay. 5.000.000
- "Promoción y asesoramiento a pequeñas empresas locales" en Chile. 6.850.000

(TOTAL ONG.....11.850.000 pts.)

Subvenciones otorgadas a las ONG 1984 - 1989

(millones de pesetas)



Convocatoria de Subvenciones

- S. Ordinaria
- ▨ S. IRPF

Fuente: M^e de Asuntos Exteriores

IV.4. La cooperación financiera con América Latina a través de las contribuciones a la Comunidad Europea

Incluimos la cooperación financiera canalizada a través de la CE a pesar de tratarse de cooperación multilateral, no contemplada en este trabajo, por la importancia cuantitativa y cualitativa que entraña en la política española de cooperación para el desarrollo. Por una parte, los fondos con los que se contribuye a la cooperación comunitaria alcanzan el 20% de los presupuestos españoles de cooperación. Por otra, a través de la CE, España ha ampliado el espectro de sus relaciones con el mundo en desarrollo, tanto geográfica como conceptualmente, integrándose en un mecanismo muy perfeccionado de cooperación con Estados con los que, antes de la incorporación a la CE, no existían apenas relaciones; además de la asunción del acervo comunitario en este terreno, que ha producido una desviación de la cooperación española hacia estos países, los ACP. España está contribuyendo desde la CE al establecimiento de relaciones de cooperación para el desarrollo con otros, de Europa del Este, que no figuran en la agenda exterior española en su vertiente de política de cooperación. Por último, cabe la posibilidad de que, en reciprocidad, la incorporación de España en la CE influya en la intensificación de la cooperación comunitaria con los países de América Latina.

Se ha escrito mucho, casi siempre, y con razón, en sentido crítico⁽⁹²⁾, sobre la cooperación de la Comunidad Europea para el desarrollo

con América Latina, partiendo en primer lugar de que América Latina no ha sido una región de interés estratégico o económico para la CE⁽⁹³⁾ y, por tanto no se ha diseñado para ella una política específica de cooperación ni, consecuentemente, se han previsto instrumentos propios para llevarla a cabo. Los Estados latinoamericanos estaban clasificados en la CE, hasta muy recientemente en que ha cambiado la denominación, como "países en desarrollo no asociados de Asia y América Latina" (PVD ALA), y continúan siendo destinatarios de una política de cooperación discrecional, es decir, no contractual, no preferencial y residual en comparación con la elaborada para los países ACP e incluso para los asociados del Mediterráneo y, ahora, para los Estados de Europa del Este⁽⁹⁴⁾, enmarcada en las precarias relaciones exteriores de la CE con el resto del mundo en desarrollo que no forma parte de los Convenios de Lomé⁽⁹⁵⁾ ni están asociados a la CE. A grandes rasgos, las relaciones de la CE con América Latina, cuya faceta de cooperación para el desarrollo se inició en 1976 hacia los países menos desarrollados del subcontinente y se ha modificado tenuemente en 1990 con las nuevas orientaciones para la cooperación con los PVD ALA⁽⁹⁶⁾, se enmarca en unas relaciones desequilibradas⁽⁹⁷⁾ en los terrenos económico y político que, alternativamente adquieren mayor o menor importancia sin alcanzar un equilibrio estable.

En una primera etapa, hasta la guerra de las Malvinas⁽⁹⁸⁾, únicamente se utilizaron al mínimo los dos mecanismos básicos de articulación

de las relaciones económicas de la CE con América Latina: los intercambios comerciales y la cooperación, firmándose unos acuerdos comerciales no preferenciales con Argentina (1971), Uruguay y Brasil (1973), y de cooperación con México (1975) y Brasil (1980), sin instrumentos financieros propios, en ausencia casi total de las relaciones políticas⁽⁹⁹⁾. En cuanto a las relaciones comerciales, a los rasgos que caracterizan en este terreno el modelo de relaciones Norte-Sur hay que añadir el proverbial proteccionismo comunitario, especialmente agudo en lo que se refiere a los productos agrícolas que, a su vez, constituyen -en el marco de esos intercambios desequilibrados Norte-Sur- el grueso de las exportaciones latinoamericanas⁽¹⁰⁰⁾. Por una parte, de la aplicación, desde 1971, del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), por el que se flexibiliza la entrada en el mercado comunitario de los productos manufacturados procedentes de los países en desarrollo no asociados, se beneficia un porcentaje muy bajo de las exportaciones latinoamericanas⁽¹⁰¹⁾. Por otra, el mecanismo de estabilización de ingresos por exportaciones (COMPEX), similar al STABEX del Convenio de Lomé, se aplica a los productos agrícolas de los países menos desarrollados de Asia y América Latina desde 1988. Sólo afecta a Bangladesh, Nepal, Laos y Yemen -en este último caso se refería al principio a Yemen del Norte; también estaba incluido Haití, ahora parte de los países ACP- y sus resultados, frente a las previsiones de dar una respuesta rápida a las pérdidas de divisas registradas por la disminución de producciones y por la caída de los precios, han sido muy vagos⁽¹⁰²⁾.

En realidad la mayor crítica hacia la actitud comunitaria respecto a los países en desarrollo se refiere a las relaciones comerciales, en las que todos los factores señalados indican una contradicción conceptual y práctica entre 1) el proteccionismo inherente a la creación de un mercado común, 2) los objetivos de, por lo menos, crecimiento económico de los países en desarrollo dentro del circuito de relaciones económicas internacionales a partir de la participación equilibrada en los intercambios comerciales -que durante años, cuanto la UNCTAD propugnaba más comercio y menos ayuda, se consideró como un mecanismo básico del desarrollo-, frente a las propuestas de desconexión y desarrollo autocentrado de la teoría de la dependencia, y 3) las intenciones primarias liberalizadoras que condujeron a la ordenación del comercio internacional a través del GATT, y correctoras por medio de la UNCTAD.

La incompatibilidad entre el mercado único y su apertura comercial al exterior se acentúa en el caso de América Latina, para cuya producción, excepto en lo que se refiere a algunos productos energéticos, no existe demanda en la CE, cubierta con la producción propia y con la de los países asociados; y también es especialmente grave la contradicción entre las necesidades de desarrollo y el patrón Norte-Sur que siguen sus relaciones comerciales, concretamente con la CE: el endeudamiento externo latinoamericano requiere un aumento de sus exportaciones, fuente principal de divisas en una situación de contracción de los flujos financieros privados.

exportaciones que se encuentran en constante devaluación.

La rígida jerarquización de las relaciones comerciales comunitarias con el mundo en desarrollo -ACP, asociados del Mediterráneo, cuyos productos disfrutaban de un trato preferencial en el mercado europeo y, en último lugar, los países en desarrollo de Asia y América Latina beneficiarios del SPG- coherente con otros aspectos de la política general de la CE y la lógica proteccionista de su integración económica, hacen que continuen siendo infructuosas las reclamaciones de trato comercial preferencial y la creación de fondos específicos, o la participación en los ya existentes, que garanticen los ingresos por exportaciones. Además la Iniciativa para las Américas y, para México, el tratado NAFTA, así como los resultados de la integración regional del Mercosur, el MCCA, el CARICOM y el Pacto Andino, sustituirán a la CE en esas aspiraciones, en el marco de la división económica trifocal del mundo en torno a Estados Unidos, la CE y Japón. La modificación del esquema de relaciones comerciales Norte-Sur entre la CE y América Latina, pasa por la determinación de intereses comunes sectoriales, a partir de los cuales establecer preferencias, más que por la reivindicación -que lleva haciéndose muchos años- de generalizar un sistema concebido como excepción. Ese es el sentido del "Plan Colombia"⁽¹⁰³⁾ que podría servir de ejemplo para las relaciones con otros países y respecto a otros sectores: la deuda, el medio ambiente, la emigración, etc.

En cuanto a la cooperación para el desarrollo, habría que ampliar la primera etapa de las relaciones CE-América Latina hasta diciembre de 1990, cuando el Consejo de Ministros aprobó las "Nuevas Orientaciones para la cooperación con los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina"⁽¹⁰⁴⁾. Hasta entonces la cooperación para el desarrollo con América Latina se ha venido rigiendo por el reglamento 442/81 del Consejo⁽¹⁰⁵⁾, que consagraba la prioridad respecto a los países menos desarrollados y las capas de población más desfavorecidos de los de desarrollo medio, así como la distinción entre ayuda al desarrollo (que comprende la cooperación financiera y técnica, la ayuda alimentaria y humanitaria, la cofinanciación de proyectos con ONG, etc.) más apropiada para los primeros, y la cooperación económica (promoción comercial, inversiones, joint ventures, cooperación científico-técnica...) adecuada a los últimos, entre los que se encuentran los Estados latinoamericanos excepto Centroamérica, Bolivia y Perú. La ayuda al desarrollo ha absorbido la mayor parte de los recursos de cooperación de la CE, privilegiándose la mera ayuda en detrimento de una cooperación más elaborada⁽¹⁰⁶⁾.

Entre 1976 y 1989, la ayuda al desarrollo supuso para América Latina 1.291 m.ecus (3.343 para Asia) y la cooperación económica 91 m.ecus (126 para Asia), cantidades a las que España ha contribuido desde su participación en el presupuesto comunitario para cooperación para el desarrollo con 8.256 millones de pesetas en 1987 (6,88 % del presupuesto de 1.000 m.ecus

para ese año), 10.872 millones de pesetas en 1988 (8,37% de participación en un total de 129.900 millones de pesetas para cooperación); 14.367.650.000 en 1989; en 1990, 17.444.570.000 pesetas, de los cuales 10.787.868.000 corresponden a la contribución al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y en 1991, 29.072.160.000 pesetas, de los que corresponden a la aportación al presupuesto comunitario para cooperación para el desarrollo, 15.422.160.000 pesetas y a la contribución al FED 13.650 millones de pesetas. La participación en la cooperación de la CE representa un porcentaje considerable de la cooperación española para el desarrollo (19,17% en 1987, 24,53% en 1988, 22,19% en 1989, 21,69% en 1990 y 23,53% en 1991), que se supone fundamentalmente destinada a América Latina cuando, sin embargo, esta región constituye un receptor residual de la cooperación comunitaria: América Latina no se beneficia del FED -con el que se financia la gran parte de la cooperación con los países ACP-del que España es quinto contribuyente, ni de una parte significativa del presupuesto anual destinado a cooperación para el desarrollo, y sólo ahora, desde 1992, puede beneficiarse de los fondos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). La cooperación para el desarrollo de la CE se ha distribuido de la siguiente forma:

Distribución de la cooperación comunitaria 1976-1989

(mill. de ecus)

			Africa	Asia	A.L.
	Monto	%			
Ayuda desarrollo	4.711	90,1 %	77(1,6%)	3.343 (71 %)	1.291(27,4%)
Ayuda humanitaria	302	5,8%		233,5(77,3%)	68,50(22,7%)
Coop. económica	217	4,1%		126	91
Total	5.230	100%			

Fuente: Comisión, 1991.

Distribución de la ayuda al desarrollo 1976-1989

Millones de ecus

	Monto	%	Africa	Asia	A.L.
Coop. financ./técn.	2.438	51,8%	77(1,6%)	1.634(67%)	727(29,8%)
Ayuda aliment. normal	2.043	43,4%		1.608(78,7%)	435(21,3%)
ONG	200	4,2%		82(41 %)	118(59%)
COMPEX	30	0,6%		19(63,3%)	11(36,7%)

Fuente: Comisión, 1991.

Distribución de la cooperación económica 1976-1989

Millones de ecus

			Asia	A.L.
	Monto	%		
Promoción comercial	63	29%	40(63,5%)	23(36,5%)
Coop. energética	44	20,3%	23(52,3%)	21(47,7%)
Coop. cient./técn.	32	14,7%	16(50%)	16(50%)
Formación	30	13,8%	12(40%)	18(60%)
Promoción indust.	29	13,4%	9(31%)	22(69%)
Integrac. reg.	16	7,4%	8(50%)	8(50%)
Medio ambiente.	3	1,4%	2(66%)	1(33%)
TOTAL	217	100%	126(58%)	91(41,9%)

Fuente: Comisión, 1991.

Distribución de la ayuda humanitaria 1976-1989

Millones de ecus

	Total		Asia	A.L.
	Monto	%		
Aliment. emergencia	96.50	25,3%	63(82,4%)	13,59(17,6%)
Ayuda refugiados	75	24,8%	44(58,7%)	31(41,3%)
Ayuda de emergencia	141	46,7%	121(85,8%)	20(14,2%)
Lucha contra las drogas	8	2,6%	3(37,5%)	5(62%)
Lucha contra el SIDA	2	0,7%	1,50(75%)	0,50(25%)

Fuente: Comisión 1991.

Como hemos señalado más arriba, la cooperación económica sería la más adecuada para la mayoría de los países de América Latina, y sólo se ha abordado la posibilidad de equilibrar las dos modalidades en las nuevas orientaciones presentadas por la Comisión en junio de 1990 y aprobadas por el Consejo de Ministros en diciembre del mismo año. Si bien las nuevas orientaciones no implican un cambio estructural en las relaciones de cooperación -puesto que no se contemplan modificaciones en el régimen comercial, y se mantienen la prioridad de la ayuda al desarrollo y humanitaria, el carácter unilateral de la cooperación comunitaria, la inexistencia de instrumentos de financiación propios, la consideración conjunta de América Latina y de Asia- sí suponen una modificación conceptual y cuantitativa de la aproximación a América Latina que "responde a la necesidad política de aumentar los medios financieros y de adaptar los instrumentos de una cooperación que no había sido nunca objeto de revisión desde sus comienzos en 1976, a pesar de los profundos cambios acaecidos tanto en América Latina y Asia como en la Comunidad"⁽¹⁰⁷⁾. En el primer caso, se han recogido los nuevos criterios que, en la evolución de la reflexión general sobre el desarrollo y la cooperación, atienden a la dimensión humana del desarrollo, lo vinculan con la conservación del medio ambiente, la integración regional, el respeto a las comunidades autóctonas, etc.⁽¹⁰⁸⁾. Por otra parte, abren una nueva etapa más coherente con el acercamiento político que se ha producido entre las dos regiones a raíz de la consolidación de los procesos de democratización y de

integración en América Latina. En este sentido, si en los tiempos en que se produjo el acercamiento a Centroamérica, al hilo del proceso de Contadora y la paz de Esquipulas, se aumentó el volumen de su cooperación con un plan especial para Centroamérica⁽¹⁰⁹⁾, es lógico que ahora que se ha fortalecido el diálogo político con el resto de los Estados del subcontinente, a través del Grupo de Río, de las relaciones interregionales con el Pacto Andino y, bilateralmente, con los nuevos acuerdos de cooperación, se atienda igualmente a sus necesidades económicas equilibrándose los dos mecanismos de cooperación para el desarrollo, con el establecimiento de instrumentos específicos para los Estados de desarrollo medio relativo: EC-IIP o la vinculación de estos países a otras políticas comunitarias (investigación, energía, telecomunicaciones). Cuantitativamente, con las nuevas orientaciones se ha aprobado un incremento de los fondos de cooperación, hasta 2.750 m.ecus para el quinquenio 1991-95⁽¹¹⁰⁾, cifra superior a los 5.230 m.ecus concedidos en el periodo 1976-89. Es importante el hecho de que se haya previsto un presupuesto con una perspectiva de cinco años -como hasta ahora ocurría con el Convenio de Lomé-, lo que permite a los Estados beneficiarios una cierta planificación de sus programas nacionales de desarrollo.

La contribución de España a la cooperación comunitaria con América Latina puede calibrarse también desde la perspectiva política. La inflexión de la tendencia a la indiferencia que hemos dicho que ha regido las relaciones CE-América Latina ha coincidido, al menos cronológicamente, con

la incorporación de España a la CE⁽¹¹¹⁾. Evidentemente no se ha tratado del elemento determinante, sobre todo teniendo en cuenta que, más allá del plano declarativo, el nivel de relaciones entre España y los Estados latinoamericanos no era muy elevado, sino que otros factores, ya señalados, tanto de carácter interno relacionados con la evolución de la CE y de los países de la región, como con la del entorno internacional, se han conjugado para ello: la crisis centroamericana, a cuya solución contribuyó la CE apoyando el proceso político de integración regional e intensificando la cooperación económica; la modificación del esquema de relaciones Este-Oeste y la constatación de la interdependencia a partir de problemas de consecuencias globales (deuda, narcotráfico, medio ambiente...), que ha dado lugar a una ampliación del contenido de las relaciones, plasmada sobre todo en el diálogo con el Grupo de Río, así como la tendencia globalizadora de las relaciones exteriores de la CE, inducida por su propia dinámica integradora que impone una presencia mayor en la Sociedad Internacional, han influido en ese cambio.

En todo caso sí es atribuible a la iniciativa española el posicionamiento de CE respecto a América Latina derivado de los anexos al Tratado de adhesión (la Declaración común de intenciones relativa al desarrollo e intensificación de relaciones con los países de América Latina y la Declaración del Reino de España sobre América Latina), políticamente importantes en sí mismas aunque el análisis de su contenido haya dado lugar a interpretaciones reticentes⁽¹¹²⁾. En respuesta a la declaración común de

intenciones, el Consejo de Ministros celebrado el 22 de junio de 1987 aprobó el Memorandum Cheysson⁽¹¹³⁾, reconociendo la necesidad de intensificar las relaciones con América Latina "a la luz de la importancia que los nuevos miembros dan a la confirmación de los lazos históricos y culturales que les unen con aquella región" en los ámbitos político, económico y comercial. Al margen de que, después, se hayan o no concretado las intenciones de "aplicar una estrategia global coherente para el fortalecimiento de las relaciones de cooperación" entre la CE y América Latina⁽¹¹⁴⁾, se trató del primer documento emitido por el Consejo de Ministros de la CE sobre América Latina.

En la actividad de acicate de la Comisión realizada por el PE respecto a la intensificación de las relaciones con América Latina⁽¹¹⁵⁾, y aún dentro de sus limitadas posibilidades de acción efectiva⁽¹¹⁶⁾, pudiera ser significativo el hecho de que los presidentes de las delegaciones del PE para América Latina hayan recaído en dos españoles (Fernando Suarez para América Central y Manuel Medina para América del Sur).

Hay que dilucidar si el resto, la reanudación del diálogo interregional a través de las reuniones entre el GRULA y el COREPER⁽¹¹⁷⁾ y la expansión institucional comunitaria en América Latina -apertura de representaciones en México, Uruguay, Lima, Buenos Aires y San José, la acreditación múltiple de los representantes de la Comisión, institucionalización de las relaciones con la OEA, el SELA, el Pacto Andino, en el que España ya

era tenía estatuto de observador, y el Grupo de Río- que se ha producido desde 1989, con la presidencia española⁽¹¹⁸⁾, forma parte de la política asumida por la CE de globalización de sus relaciones exteriores, y concretamente con el mundo en desarrollo, o bien si se trata de los efectos de la incorporación de España a la Comunidad, en el sentido de que, como potencia media en el seno de la CE, cuenta con cierta capacidad para introducir sus intereses en las políticas comunitarias. En primer lugar, sea cual sea su origen, hay que relativizar la intensificación de las relaciones interregionales porque, por muy significativa que parezca, el avance se ha producido partiendo de las más profundas simas de la nada, para alcanzar, eso sí, las más altas cotas de la miseria, en palabras de Groucho Marx. No ha habido un cambio estructural de las mismas sino más bien, en la terminología comunitaria⁽¹¹⁹⁾, una ampliación frente a la profundización deseable. Teniendo eso en cuenta, el debate pierde interés, pero se mantiene entre las autoridades españolas responsables de la cooperación, que consideran que ésta se ha enriquecido con la dimensión europea de España y, a su vez, la comunitaria se ha expandido hacia América Latina con la integración española⁽¹²⁰⁾, por una parte y los analistas que interpretan negativamente los datos de las relaciones de España y la CE con América Latina, por otra.

Respecto a esta última perspectiva, las relaciones exteriores de España en aspectos definitorios de una política exterior respecto al mundo en desarrollo, como por ejemplo el comercio, se han visto

subsumidas en la política desarrollada por la CE que no es, en esta materia, una política favorable para América Latina; en segundo lugar, la cooperación española ha sufrido un efecto de desviación a partir de su entrada en la Comunidad, al tener que asumir el acervo comunitario en este terreno, que se traduce en al menos el 20% de los presupuestos de cooperación para el desarrollo⁽¹²¹⁾. En tercer lugar, las relaciones CE-América Latina parecen haber alcanzado su techo de eficacia dentro de los cauces tradicionales de la cooperación para el desarrollo tal como estaba planteada desde 1976, por eso la historia del acercamiento interregional es la de la búsqueda de alternativas a ese planteamiento inicial, cuya modificación, plasmada en las novedades introducidas posteriormente, ha venido impuesta, por las sendas evoluciones de la Comunidad -evolución de la que forma parte, pero no exclusivamente, el ingreso de España-, de la región latinoamericana y del entorno internacional⁽¹²²⁾, más que por una repentina voluntad política de cambio procedente de la Comunidad. Además, los antecedentes de las relaciones entre España y Latinoamérica antes de la entrada en la CE -recordemos que aún no se había organizado administrativa ni políticamente la cooperación para el desarrollo y que el comercio se reducía al 5% de las importaciones y al 4% de las exportaciones- no apuntaban a la posibilidad de que se impusiera en la política comunitaria la orientación latinoamericana de la política exterior española como interés fundamental del nuevo Estado Miembro⁽¹²³⁾.

IV.5. La asistencia técnica con América Latina en la cooperación española para el desarrollo

En el sistema de transferencias en términos preferenciales con el objetivo del desarrollo en que consiste globalmente la cooperación para el desarrollo, la asistencia técnica está constituida, como decíamos al comienzo de este capítulo, por la transferencia de conocimientos a través del envío de expertos para labores de formación de la población del Estado beneficiario, de la transferencia directa de tecnología -ayuda al equipamiento- o de la recepción de becarios o personal en formación procedente de los países hacia los que se dirige esta asistencia o cooperación técnica.

A su vez la cooperación técnica puede producirse en tantos ámbitos como aquellos en los que sea posible tal intercambio de conocimientos, abarcando los sectores cultural, industrial, científico, educativo, sanitario, etc.⁽¹²⁴⁾, por eso su cuantificación y su ordenación previa distinguiéndola de otros instrumentos de la cooperación, es complicada⁽¹²⁵⁾. Por otra parte, todos los organismos públicos que, junto a los Ministerios de Asuntos Exteriores y Economía y Hacienda, realizan cooperación para el desarrollo, lo hacen a través de este mecanismo; para ello han firmado una multitud de tratados, convenios complementarios, protocolos de aplicación, etc. referidos a todos esos ámbitos, y a los que hay que atender para obtener una visión, aunque sea general, de la.

por lo menos, voluntad política respecto a la cooperación para el desarrollo - otra cosa es el contenido real de la cooperación-, plasmada en una densa red de tratados a menudo dispersos e incluso sin publicar oficialmente.

Las cifras que componen la cooperación técnica son muy inferiores a las destinadas a la asistencia financiera incluso si ésta se considera únicamente en su aspecto bilateral de créditos FAD⁽¹²⁶⁾. Uno de los objetivos de la Administración es alcanzar cierto equilibrio entre los dos instrumentos⁽¹²⁷⁾, como ocurre en la mayoría de los países del CAD⁽¹²⁸⁾, pero el considerable peso creciente de los créditos FAD, que implican vinculación de la cooperación a la compra de bienes españoles y ello, a su vez, define un modelo de cooperación de tipo económico frente al de carácter humanitario⁽¹²⁹⁾, así como el aumento del volumen de la cooperación multilateral a través de la CE, que no se ha correspondido con un crecimiento paralelo de la bilateral con América Latina o de la multilateral por medio de contribuciones a otras organizaciones internacionales de desarrollo, lo dificultan. El incremento que figura en los PACI del volumen de la cooperación técnica en España se debe precisamente a la consideración como tal de los instrumentos que nosotros excluimos⁽¹³⁰⁾.

IV.5.1. Sectores de la cooperación técnica

Para América Latina, la mayoría de los proyectos integrantes de la asistencia técnica se refieren a los sectores de la agricultura, pesca y ganadería, salud, hábitat, cooperación cultural y educación e industria y energía, de acuerdo con las líneas directrices del Gobierno que pretenden realizar una "acción intensiva" en los ámbitos de la agricultura, la sanidad, enseñanza del español, formación profesional, apoyo al desarrollo institucional e infraestructura básica, y una "acción selectiva" en los sectores industrial (cuando existan posibilidades interesantes para la expansión de la tecnología española), investigación, transportes, energía y materias primas (cuando favorezcan los intercambios españoles) y turismo (cuando no resulten modalidades competitivas con la oferta española). Este esquema es el mismo que el adoptado por la CE, coincidiendo los sectores de la "acción intensiva" con los de la ayuda al desarrollo comunitaria, destinadas ambas a los países menos desarrollados, y la "acción selectiva" a la cooperación económica, con los Estados más desarrollados de entre los que reciben la cooperación; en este sentido, las mismas Líneas Directrices señalan que "las características de la acción en los diferentes sectores estarán encaminadas a cubrir las necesidades básicas o a establecer una colaboración más igualitaria, dependiendo del grado de desarrollo de cada país", en todos los casos se otorga prioridad a aquellos proyectos que tengan un interés recíproco y que favorezcan la expansión de la economía, la ciencia y la tecnología españolas⁽¹³¹⁾.

La crítica genérica que se dirige a la cooperación para el desarrollo por sus posibles efectos de incrementar la dependencia de los países receptores, se ejemplifica a menudo con el caso de la cooperación técnica, donde precisamente la presencia de personal y bienes de equipo del país donante en el receptor alienta la posibilidad de que la cooperación de formación en que teóricamente consiste, se convierta en cooperación de sustitución. Crítica que se produce sin atender al hecho de la eficacia inmediata de la cooperación técnica, comprobable en la mayoría de las ocasiones por tratarse de proyectos que se pueden evaluar⁽¹³²⁾, pero razonable desde una perspectiva a largo plazo, desde la que se puede constatar, también, que no se han producido avances espectaculares en el desarrollo de los países beneficiarios, demandantes aún de cooperación técnica no sólo para mantener un desarrollo sostenido al hilo de los avances tecnológicos del Norte, sino para la satisfacción de necesidades más elementales de sus poblaciones.

En el caso de España, con el marco geográfico prioritario de América Latina, teniendo en cuenta la distribución desigual de fondos en beneficio de la cooperación financiera y los ámbitos de actuación señalados según el grado de desarrollo de los destinatarios, la cooperación técnica ha consistido en la elaboración y ejecución de una serie de proyectos formulados por las Misiones de Cooperación Técnica de acuerdo con las Comisiones Mixtas, constituidas por representantes de la Administración española y del Estado beneficiario y previstas en los tratados bilaterales de cooperación, así

como de otros propuestos a iniciativa de los distintos organismos que participan en la cooperación española, de acuerdo con sus líneas directrices y con las autoridades del Estado receptor. Suele tratarse de proyectos plurianuales, distinguiéndose de los puntuales de las ONG, sectorialmente integrados y en los que participan diferentes organismos de la Administración, en un esfuerzo loable de coordinación por parte de la cooperación española, pero que también se presta al confusionismo en los datos cuando no se especifica exactamente la contribución de cada uno de los organismos participantes⁽¹³³⁾, no se asigna la contribución a un proyecto concreto⁽¹³⁴⁾, o se contabiliza dos veces el mismo proyecto⁽¹³⁵⁾. Por otra parte, en los PACI se ha ido reduciendo la información y, a partir del correspondiente a las previsiones para 1990, no especifican todos los proyectos sino que, en algunos sectores, únicamente se señala una cantidad para los proyectos en esos ámbitos⁽¹³⁶⁾.

En todo caso, los proyectos españoles de cooperación técnica son coherentes con esos criterios, las Líneas Directrices y los niveles de concesionalidad y prioridades sectoriales por países de acuerdo con sus niveles de desarrollo, de forma que no hay proyectos de cooperación científica con los menos desarrollados, que reciben casi exclusivamente cooperación relacionada con necesidades básicas.

La cooperación española se articula en torno a la cooperación técnica con aquellos países con los que no existen convenios generales que

incluyen acuerdos económicos. En estos últimos casos se realiza fundamentalmente cooperación financiera que, a su vez, es el instrumento principal de la cooperación española bilateral⁽¹³⁷⁾. Por ello el hecho de que haya cifras elevadas de cooperación técnica con ciertos países, no indica que sean privilegiados o especialmente significativos para el conjunto de la cooperación española, sino únicamente que ésta se centra en ese instrumento, como decimos secundario.

Aún a riesgo de caer en un excesivo descriptivismo y dada la diversidad de sectores y proyectos que componen la cooperación técnica, insistimos en que sólo podemos alcanzar una visión de conjunto de la misma señalando el contenido concreto de los proyectos por países y enmarcándolos en el sector en el que se integran. En este sentido, los ámbitos a los que se aplica la cooperación técnica son concretamente: agricultura, pesca y ganadería, cooperación científica, cooperación cultural, educación, salud, hábitat, servicios, transportes y comunicaciones, área económica y sector socio-laboral: recogemos únicamente a los datos de los años 1988 a 1991, los correspondientes a 1987 no se encuentran desglosados más que arbitrariamente en el primer PACI y en una incompleta *Guía de proyectos de cooperación* publicada ese año por el ICI. En todo caso, trataremos de que las cifras y proyectos que recopilamos no constituyan una mera transcripción, que no tendría sentido, de los Planes Anuales de Cooperación, sino que, con esos

datos, lo que pretendemos es ordenar racionalmente la cooperación técnica atendiendo a la evolución de las cifras, su relación con los convenios de cooperación que existen sobre las diferentes materias.

Es preciso señalar que la cooperación técnica pierde cierta credibilidad cuando, demasiado a menudo, las distintas entidades que la realizan asignan cantidades iguales a proyectos muy diferentes como si en la elaboración de los presupuestos se repartieran las cantidades con el único criterio de la igualitarización, de forma que la lectura de las cifras recuerda vagamente a la pedrea de la lotería de Navidad. Por otra parte, los sueldos de los Jefes de las Misiones de Cooperación del ICI, entre 7 y 14 millones de pesetas anuales, se contabilizan como AOD⁽¹³⁸⁾.

Confiamos en que los cuadros-resumen que hemos elaborado a partir de los datos, coadyuven, con un texto inevitablemente arduo, a proporcionar una visión general de la cooperación técnica.

IV.5.1. ~~14~~ La cooperación científica

La cooperación científica consiste en la realización de proyectos de investigación que conllevan intercambios con centros de las contrapartes, de becarios, etc. En general está financiada por el ICI y ejecutada a través del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), excepto en los supuestos en que existen convenios entre éste y las universidades o los centros nacionales de investigación de los países con los que se realiza la cooperación, en cuyo caso la financiación procede del mismo CSIC combinada con la otra modalidad; también la AECI realiza cooperación científica a través de la convocatoria de sus propias becas y ayudas para financiar proyectos de investigación⁽¹³⁹⁾. No se trata de cifras elevadas en comparación con las que se destinan a otros sectores, su importancia radica en el hecho mismo de que se realice este tipo de cooperación que, como hemos señalado, está limitada a los países más desarrollados de la región.

Uno de los programas de los llamados "emblemáticos" de la conmemoración del Quinto Centenario, con vocación de perdurabilidad, el programa Ciencia y Tecnología para el Desarrollo-Quinto Centenario (CYTED-D)⁽¹⁴⁰⁾, corresponde a la cooperación científica. La intención de que las relaciones con América Latina y concretamente la cooperación se enmarquen en la Comunidad Iberoamericana de Naciones de cuyo proceso de construcción forma parte, a su vez, la conmemoración del Quinto Centenario, hace que

aquella esté presente en las distintas actividades de cooperación.

En el caso de la cooperación científica, los proyectos que se están realizando coinciden con los objetivos concretos del CYTED-D, suscrito en 1984 por 21 países latinoamericanos y la CEPAL, la OEA y la UNESCO, y con su vocación más general de crear una Comunidad Científica Iberoamericana en el marco de la CIN⁽¹⁴¹⁾. Es innegable la nueva importancia estratégica de la ciencia y la tecnología, tanto en el desarrollo de los Estados como en la determinación de la posición en la Sociedad Internacional de los Estados industrializados en virtud de su capacidad tecnológica: la dependencia de la utilización de patentes para sostener la productividad de los recursos naturales, la sustitución de las materias primas por bienes elaborados con altos componentes de investigación tecnológica, por una parte, y el control sobre las transferencias de todo ello, en el marco de la creciente globalización de la economía mundial, por otra, son ejemplos de esa importancia de la ciencia y la tecnología, cuyo dominio ha reemplazado a otras percepciones del poder en las relaciones internacionales. Por eso la propuesta de la Comunidad Iberoamericana de Naciones no podía obviar la creación de lo que se ha llamado un "mercado común del conocimiento" como factor fundamental de desarrollo; no obstante, como hemos señalado, la cooperación científica bilateral con América Latina se circunscribe a unos cuantos países y los recursos dedicados a ella no son significativos en el montante global de la cooperación técnica:

Cooperación científica con América Latina
en el total de la cooperación técnica

	1988	1989
Coop. técnica	6.191.238.340	9.200.429.630
Coop. científ.	327.267.334	339.121.533
Técnica A.L	3.011.546.728	2.880.697.479
Científic. A.L	268.430.334	393.066.783

	1990	1991
Coop. técnica	13.726.307.662	21.114.902.158
Coop. científ.	567.741.760	316.229.800
Técnica A.L	2.850.837.604	2.299.987.058
Científic. A.L	513.081.760	260.839.800

Fuente: *PACI* una vez descontadas las cantidades correspondientes a la ayuda alimentaria, de emergencia, ONG y contribuciones a organismos internacionales.

IV.5.1.1.1. Distribución de la cooperación científica por países

La cooperación científica con **Argentina** supuso en 1988 14.577.000 pts. de un total de cooperación técnica con este país de 111.379 pts., distribuidos en una serie de proyectos de investigación trianuales ejecutados a través del CSIC y financiados por el ICI, y de otros proyectos fruto de convenios entre entidades españolas y argentinas⁽¹⁴²⁾. El volumen de cooperación científica ha ido incrementándose en proporción con el resto de la cooperación técnica, con una inflexión positiva de importancia para todos los países en 1990, y una reducción también importante en 1991, producto del recorte presupuestario que afectó a toda la Administración, pero que en el caso de la cooperación para el desarrollo, donde se suponía que España estaba tratando de alcanzar la media de los miembros del CAD, es especialmente significativa: en 1989 se trató de 27.335.000 pts. (de 101.383.000 pts.), en 1990 de 23.035.000 (de un total de 232.997.840) y en 1991 de 19.446.800 pts. de 97.668.410 pts.⁽¹⁴³⁾. También desde otros sectores se otorgan becas -sobre todo en el socio-laboral para la formación profesional⁽¹⁴⁴⁾- que, no obstante, no se contabilizan como cooperación científica. Además existe con Argentina un convenio general sobre cooperación científica y tecnológica⁽¹⁴⁵⁾ que ha servido de marco para la elaboración de otros proyectos y acuerdos de cooperación científica⁽¹⁴⁶⁾.

En el caso de **Brasil**, la evolución es similar aunque las cifras, igual que ocurre con el resto de la cooperación técnica que se realiza con este país, son muy inferiores: en 1989, de un total de cooperación técnica de 67.093.520 pts., correspondieron al sector científico 3.000.000 para diez proyectos del CSIC financiados por el ICI, algunos de los cuales, junto a otros nuevos, continúan el año siguiente, cuando se destinan 3.985.000 pts. de 117.521.500 pts.⁽¹⁴⁷⁾. Con Brasil hay un convenio de cooperación técnica, científica y tecnológica⁽¹⁴⁸⁾ para cuya ejecución se ha creado una Comisión Mixta de Planificación, Seguimiento y Evaluación, en el que se enmarcan acuerdos entre organismos como el citado (nota 22).

Gran parte de la cooperación con **Cuba** se concentra en el sector científico, políticamente menos comprometida que la que se realiza en otros sectores, y seguramente a causa tanto del nivel de desarrollo de Cuba en este terreno como de las restricciones que afectan a otros campos de la cooperación. De los 143.337.000 pts. de cooperación técnica, 112 millones de destinaron a la cooperación científica en 1988⁽¹⁴⁹⁾. En 1990, por el contrario, de 270.218.480 pts. de cooperación técnica sólo correspondieron a la científica 16.120.000, mientras que el volumen mayor, 182.000.000 pts., está sin desglosar en el apartado "multisectorial". Las fluctuaciones cuantitativas y la falta de precisión en la asignación de las cifras de la cooperación con Cuba, están relacionadas con la complejidad de las relaciones bilaterales y de la

posición internacional de la isla; la tensión política que culminó con la crisis de las embajadas en 1990, las restricciones obligadas en la utilización de algunos instrumentos de la cooperación, por ejemplo los créditos FAD que implican la participación empresarial a su vez restringida por el embargo al que está sometida Cuba y la limitación de las actividades de las empresas privadas⁽¹⁵⁰⁾, o la inexistencia de cooperación y de facilidades comerciales a través de la CE⁽¹⁵¹⁾, así como el debate político interno que se genera en torno a la cooperación con Cuba⁽¹⁵²⁾, son factores que determinan las peculiaridades de la cooperación española con este país. Existe, en todo caso, un convenio básico de cooperación científico-técnica con Cuba, de 10 de septiembre de 1978, que ha servido de marco a otros sectoriales⁽¹⁵³⁾.

Con Chile la cooperación científica supuso una parte importante de la cooperación técnica, aunque mínima en comparación con la que se realiza con otros países, en los años que analizamos anteriores a la democratización del país. Así en 1988 de 42.189.646 pesetas de cooperación técnica, al sector científico se dedicaron 10.490.000 pesetas⁽¹⁵⁴⁾; en 1989 se trató de 24.615.852 pesetas de las cuales se destinaron a la cooperación científica 8.540.000 pts., de nuevo para el tipo de proyectos a los que venimos refiriéndonos. En 1990 la cooperación técnica se incrementó hasta 108.545.000 pesetas, de las que se destinaron al terreno científico 9.545.000 pts. en la continuación de los proyectos citados y otros similares. En 1991 disminuyen

tanto la cooperación técnica en general, a 23.803.550 pesetas, como la científica (4.690.000 pts. para la financiación del convenio entre el CSIC y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Técnica de Chile). En 1990 se firmó el Tratado General de Cooperación con Chile cuyo tercer capítulo está dedicado a la cooperación técnica y científico-tecnológica, que cuenta con un acuerdo económico anejo a través del que se canalizará la cooperación en los distintos sectores⁽¹⁵⁵⁾.

Con **Colombia** la cooperación científica es muy modesta: 3.400.000 pts. (de un total de 63.412.819 pts. de cooperación técnica) en 1988 distribuidos en 1.000.000 de pesetas aportados por el ICI para el convenio de cooperación científica y 2.400.000 pts. de la Secretaría General del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico para la Asociación Pro Centro Internacional de Física. En 1989 se trata de 6.000.000 de pesetas para proyectos del CSIC financiados por el ICI, de un total de cooperación técnica de 49.556.463 pts. En 1990 la mayor parte de los fondos de cooperación técnica están sin desglosar en el apartado multisectorial (148 millones de los 219 de cooperación técnica) y correspondieron al sector científico 30.000.000 pts. para 5 proyectos del CSIC ("Cristaloquímica de productos vegetales", "Tecnología de alimentos", etc.); en 1991 la cooperación científica es prácticamente inexistente con 155.000 pesetas para un proyecto de investigación conjunta sin especificar entre el CSIC y Colombia. A pesar de

ello hay un convenio de cooperación científica y técnica, de junio de 1979 que ha servido de marco a otros complementarios sectoriales

Por el contrario la cooperación científica con **México** es creciente: 4.105.000 pts. en 1988 de 28.122.000 de cooperación técnica, para la ejecución de proyectos del CSIC/ICI⁽¹⁵⁶⁾; en 1989, 12.060.023 pesetas -de 17.304.023 del total de cooperación técnica-, la mitad de los cuales aportadas por el CSIC para la financiación del programa de becarios pre y post-doctorales y el resto por el ICI para la realización de proyectos similares a los citados. En 1990 se dedicaron a la cooperación científica 17.380.000 distribuidos entre el CSIC, para el programa de becarios (10.800.000 pts.), el ICI y el Instituto Geográfico Nacional. El total de cooperación técnica supuso ese año 180.675.620 pts., gran parte de las cuales se asignan al apartado multisectorial para proyectos a decidir por la Subcomisión Mixta de cooperación científico-técnica, es decir, para la cooperación científica, de forma que casi la totalidad de la cooperación con México corresponde a este sector. En 1991 de los 54.804.030 pts. de cooperación técnica, se dirigieron a la científica 13.925.000 pts., financiadas directamente por el CSIC para la realización de proyectos con el CONACYT de México.

El Convenio General de Cooperación y Amistad firmado con México⁽¹⁵⁷⁾, se contempla la cooperación en el terreno científico-técnico (cap.

III) consistente concretamente en el establecimiento de "programas y proyectos específicos en áreas de mutuo interés que podrán incluir acciones conjuntas en terceros países", así como en "el intercambio de experiencias y de profesionales, la formación de recursos humanos y la transferencia de tecnologías"; y entre otras materias, las Partes se comprometen a promover "la cooperación en investigación y desarrollo, mediante el establecimiento de proyectos conjuntos y otras actividades en temas de interés mutuo, especialmente en las áreas socio-económica, de modernización económica y de las ciencias experimentales. Con este objetivo se fomentarán las relaciones entre instituciones, organismos y universidades de los dos países. Especial relevancia tendrán los compromisos presentes y futuros adquiridos en el marco del programa CYTED V Centenario".

Además, este Convenio General cuenta con un anexo dedicado específicamente a la cooperación científica y técnica que se demuestra, efectivamente, como el instrumento más adecuado para realizar la cooperación para el desarrollo con países relativamente avanzados. El anexo que actualiza un convenio anterior, de octubre de 1977, en materia científico-técnica, establece un Plan Operativo de Cooperación que implica: una estrecha cooperación entre los dos países en programas generales de cooperación de ámbito multilateral⁽¹⁵⁸⁾, unos programas singulares concretados en proyectos interrelacionados y coherentes con otras actividades previstas en el Tratado general de cooperación⁽¹⁵⁹⁾, y unos proyectos puntuales sobre turismo,

pobreza extrema e informatización municipal. Estos proyectos se deben realizar a través del intercambio de expertos, asesoramiento técnico y transferencia de tecnología. De todo ello se encarga la Comisión MIXta de Cooperación Científico-Técnica, en cuyo marco debe crearse una Comisión de Seguimiento y Evaluación.

El nivel de concreción y de eficacia de la cooperación científica con México, integrada con otros sectores de la cooperación técnica, que no se alcanza en el resto de los países, es una evidencia de la aplicación de diferentes criterios para la cooperación según el nivel de desarrollo de los Estados con que se realiza.

La cooperación científica con los demás países con los que se produce, es dispersa y en progresiva disminución. Por ejemplo con **Venezuela** sólo supone en, en 1990, 650.000 pts. de 118 millones, para la financiación del Convenio Básico de cooperación técnica. En 1991, 275.000 pts. (de un total de 57.220.230 pts.) para los proyectos de investigación conjunta entre el CSIC y el IVIC de Venezuela. En 1989 se trató de 500.000 pts. para el mismo Convenio (al conjunto de la cooperación técnica se destinaron 19 millones); en 1988, fueron 500.000 pts. a cargo del ICI para el citado Convenio y de 10.517.709 pts.

IV.5.1.2. La cooperación técnica en el sector socio-laboral

Este aspecto de la cooperación técnica, que consiste en el diseño y ejecución de proyectos en el terreno social y laboral tendentes a mejorar las condiciones de trabajo, los mecanismos de cobertura de la seguridad social, la formación profesional, la creación de cooperativas, etc., es un instrumento válido tanto para los países de mayor nivel de desarrollo como para los más atrasados, por la diversidad de materias que abarca, a diferencia de la cooperación científica, que sólo puede realizarse con eficacia con los Estados que cuenten con una infraestructura mínima. Es significativo de su versatilidad y su adecuación a las grandes desigualdades internas que afectan a los países latinoamericanos, el hecho de que se aplique a aspectos elementales de las relaciones laborales en Estados de desarrollo intermedio y que sean éstos los que absorban la mayor parte de la cooperación en este sector. Por ejemplo, hay proyectos de cooperación socio-laboral con Colombia en materia de trabajo de menores junto a otros, en este mismo país, sobre psicología del trabajo o la informatización empresarial.

Fue también el instrumento principal de las acciones de cooperación que se realizaron en el periodo franquista y muchos de los convenios de cooperación social firmados entonces sirven de marco a la cooperación para el desarrollo actual⁽¹⁶⁰⁾. Ahora hay cooperación en este terreno con todos los países, ejecutada por el ICI y el Ministerio de Trabajo y

Seguridad Social a través del envío de expertos y la recepción de becarios; el contenido de los proyectos varía según las características de cada Estado, desde la colaboración con los sistemas de seguridad social, el asesoramiento técnico en aspectos laborales a la gestión administrativa y la formación de cooperativas agrarias y artesanales, con el denominador común de la formación profesional, especialmente en sector en que España es competitiva, el turismo y la hostelería.

Cuantitativamente, la cooperación en el sector socio-laboral, que ha sido decreciente, se ha distribuido de la siguiente forma:

	1988	1989
Total coop. socio-laboral	485.003.262	513.707.975
Socio-laboral América Latina	282.106.306	158.505.000
	1990	1991
Total coop. socio-laboral	739.613.204	440.327.004
Socio-laboral América Latina	262.155.024	135.045.600

IV.5.1.2.1. Distribución por países de la cooperación en el sector socio-laboral

Con **Argentina** la cooperación en materia socio-laboral consistió en 1988 en la ejecución de proyectos tales como la elaboración de estadísticas para el mercado laboral, la orientación e información ocupacional, estadísticas de siniestralidad, formación en seguridad e higiene, programas especiales para minusválidos, seguridad e higiene en la minería, condiciones y medio ambiente de trabajo hospitalario, etc. para los que se emplearon 14.152.000⁽¹⁶¹⁾. En 1989 supuso 10.611.000 pts, de un total de cooperación técnica de 101.838.000 pts., distribuidos en proyectos de asistencia a expertos (7.461.000 pts.) y en la concesión de becas (3.150.000 pts.); en 1990 las cantidades fueron 18.667.840 pts. y 232.997.840 pts. para la cooperación socio-laboral y el conjunto de la cooperación técnica respectivamente. Los proyectos a los que se destinaron: formación profesional hostelera, análisis de programas de formación profesional, actividades formativas y material didáctico de seguridad e higiene en el trabajo y líneas de generación de empleo productivo. En 1991 fueron 19.021.610 pts., de 97.668.410 pts., para proyectos sin especificar en el sector.

El citado Acuerdo Especial para el desarrollo de programas de cooperación en materia socio-laboral⁽¹⁶²⁾ prevé el envío anual a Argentina de cincuenta expertos españoles y la recepción de diez becarios argentinos, así

como del personal directivo de los organismos argentinos implicados en el Convenio, pero, aunque se crea una Comisión de Evaluación y Seguimiento de los proyectos que se acuerde realizar conjuntamente, éstos no se concretan. También contempla la posibilidad de cooperación en este terreno el Convenio General de Cooperación y Amistad de agosto de 1988 que rige, desde entonces, los términos de la cooperación entre España y Argentina⁽¹⁶³⁾.

En el caso de **Bolivia**, el sector socio-laboral supuso en 1988 23.679.427 pts. de los 210.192.427 pts. que se presupuestaron ese año para el conjunto de la cooperación técnica. Cantidad que se asignó a los siguientes proyectos: redacción de un modelo de gestión administrativa del sistema de seguridad social, reglamentación en seguridad e higiene, envío de un experto en seguridad social, restructuración del Servicio Nacional de Mano de Obra, promoción del empleo y autoempleo, reorganización de la inspección de trabajo, organización de servicios médicos de empresa, informatización de estadísticas laborales, promoción y capacitación de cooperativas y granjas-escuela. Una parte considerable del coste de los proyectos corresponde a los llamados gastos indirectos o costes de infraestructura.

En 1989 se trató de 7.343.000 pts., para financiar, como en el caso de todos los demás países ese año, "proyectos de asistencia expertos" y "becas", correspondiendo a cada una de esas materias 6.589.000 pts. y 754.000

respectivamente. En 1990 la cooperación socio-laboral consistió en la realización de proyectos sobre la gestión del empleo, la reorganización del Consejo Nacional del Salario y la elaboración de un estudio sobre los diferentes aspectos del salario en el país, la reorganización del Ministerio de Trabajo y la reordenación de sus funciones, la preparación de cuadros especializados en el arbitraje laboral, la reorganización del Instituto Nacional de Investigaciones Socio-Laborales y la elaboración de normas técnicas y proyectos de reglamentos sobre seguridad e higiene en el trabajo. A ello se destinaron 14.035.300 pts. del conjunto de la cooperación técnica (86.274.050 pts.). El año siguiente, 1991, no se especifica el destino concreto de los 5.072.450 pts. presupuestados para el sector socio-laboral, pero es previsible que no fuera únicamente esa cantidad, sino que parte de los 127 millones de pesetas consignados en el apartado "multisectorial" se dedicaran a ello, puesto que si en comparación con otros años disminuye el sector socio-laboral, el conjunto de la cooperación técnica aumenta considerablemente, manteniéndose el nivel anterior en el resto de los sectores⁽¹⁶⁴⁾.

No existe en 1988 cooperación socio-laboral con **Brasil**; en 1989 asume 6.308.000 pts. sin distribuir. En 1990, 4.039.000 pts. -de 117 millones- para financiar la investigación de las causas de siniestralidad laboral por un experto en seguridad e higiene en el trabajo, un proyecto sobre prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción civil y para actividades

formativas en seguridad e higiene en el trabajo para el sector marítimo y portuario. En 1991 de nuevo no se distribuye por proyectos la cantidad de 1.549.940 pts., que disminuye en proporción con la caída del total de la cooperación técnica a 43.409.160 pts⁽¹⁶⁵⁾.

A la inversa, con **Colombia** la cooperación socio-laboral es elevada. En 1988 supuso 31 millones de los 63.412.819 del conjunto de cooperación técnica, para la financiación de las siguientes acciones: diseño técnico pedagógico, fondos de formación e inserción profesional, migraciones asistidas, generación de empleo asociado, integración del movimiento cooperativo, agroindustria y acopio cooperativo, neumología del trabajo, salud ocupacional-floricultura, equipos de protección personal, tecnología educativa, informática educativa, pesca artesanal, precooperativas del menor trabajador, cobertura del subsidio familiar, normas de seguridad industrial, capacitación de cooperativas, etc. En 1989, de 49.455.000 pts., se financió el envío de expertos y la recepción de becarios del sector socio-laboral con 19.455.000 pts. En 1990 fueron 35.982.080 pts. de 219.982.080 pts. para planes integrales de fondos de capacitación y empleo, modelos de simulación y formación en salud ocupacional, sistematización del control de afiliación y prestaciones, informatización de fondos de previsión social y montaje de laboratorios de higiene y toxicología industrial. En 1991 de nuevo no se distribuyen los fondos, cuya proporción respecto a los años anteriores se mantiene: 12.493.240 pts. de

42.656.610 pts⁽¹⁶⁶⁾.

En los Estados centroamericanos, con los que la cooperación es especialmente intensa, y siguiendo la tendencia que indicábamos sobre el nivel de desarrollo y la incidencia de los distintos sectores de la cooperación técnica, el socio-laboral absorbe una parte significativa de los fondos de cooperación técnica, después de los sectores de educación y salud, en el caso de Costa Rica⁽¹⁶⁷⁾. En 1988 se trató de 14.759.221 pts. -de 241 millones- dedicados a la asistencia integral al movimiento cooperativo financiados no por el Ministerio de Trabajo sino por el ICI; en 1989, los 8.112.000 pts., ya del MTSS, no se adscriben a ningún proyecto concreto. En 1990, de 86.168.800 pts. se dedican a este sector 12.106.300 pts. para medios audiovisuales en el área de postproducción, estudios de viabilidad de un laboratorio de certificación y control de calidad de equipos de protección personal, la reorganización de los consejos de salud ocupacional y una escuela taller. En 1991 vuelven a estar sin definir los proyectos a los que se asignan los 9.581.000 pts. de cooperación socio-laboral de un total de 51.781.100 pts. de cooperación técnica. En **El Salvador**, por el contrario, no hay cooperación en este terreno en los años 1988 y 1989, y sí en los dos siguientes, 6.676.900 pts. en 1990 para la asesoría de pequeñas y medianas empresas para un centro de formación profesional, fortalecimiento de éste y capacitación en el Departamento Nacional de Higiene y Seguridad. En 1991 es el ICI el organismo que realiza esta cooperación, con

12 millones de pesetas (de 65 para la cooperación técnica) para la capacitación para la creación de micro-empresas, y para la capacitación en unas escuelas talleres. Con El Salvador la cooperación quedó congelada en 1989, año en el que sólo se dedicaron 10 millones de pesetas para la cooperación sanitaria, a raíz del suceso del asesinato de los jesuitas de la Universidad Centroamericana, manteniéndose la ayuda humanitaria, inseparable de la participación española en el proceso de paz de El Salvador, tanto a través de la mediación entre el gobierno y el FMLN, como de la contribución a la misión de paz de Naciones Unidas⁽¹⁶⁸⁾.

Nicaragua, a través del ICI y del MTSS, recibió en 1988 14.401.189 pts. (el total de cooperación técnica fue de 241.222.037 pts.) para la asesoría en gestión y administración cooperativa, higiene y seguridad industrial, cooperativas y un estudio sobre la medición del empleo en el sector informal. En 1989 se dedicaron 14 millones de pesetas al sector, pero sin asignar a proyectos concretos; en 1990, las entidades financiadoras son el INSERSO y el MTSS, con 68.222.604 pts. para la formación de instructores del área automotriz para el Instituto de Tecnología Nacional, proyectos de formación ocupacional, el asesoramiento y capacitación a la pequeña industria, y la capacitación y asesoría en legislación y organización de higiene y seguridad ocupacional. Por último, en 1991 el MTSS destina a la cooperación socio-laboral 13.902.210 pts., de un total de 50 millones, sin especificar a qué

proyectos concretos⁽¹⁶⁹⁾.

Con **Honduras** el ICI gastó en 1988 37.052.539 pts., de un total de 200.861.274 pts. en los proyectos: aprovechamiento del tallo del banano para extraer fibra y procesarla para la producción de cabuya y sacos, asistencia técnica al sector de cooperativas industriales en el área técnico-productiva y asistencia para el desarrollo integral del movimiento cooperativo; el MTSS participó en esa cantidad con 8.747.000 pts. para proyectos en los ámbitos de la formación ocupacional en confección industrial, sistema de familias profesionales, higiene industrial, análisis de mercados de trabajo y gestión de cooperativas. En 1989, 12.997.000 pts., de 121.316.427 pts., para el envío de expertos a cargo del MTSS; en 1990, 15.374.900, de un total de 132, para proyectos en materia de confección industrial, medicina ocupacional, la formación de un especialista en cortado de cuero y pieles, y un proyecto de gestión del empleo. En 1991 no se distribuyen los 7.467.740 pts., parte de los 53.825.180 pts. de cooperación técnica⁽¹⁷⁰⁾.

En el caso de **Guatemala** no hay cooperación socio-laboral los años 1988 y 1989; en 1990 se destinan a este sector 10.054.400 pts. de los 64.304.400 pesetas de cooperación técnica, para el diagnóstico y evaluación organizativa, funcional y financiera del sistema de seguridad y previsión social, la creación de un sistema estadístico informatizado para el Ministerio de

Trabajo y Previsión Social y la legislación y administración del trabajo para el desarrollo y ordenamiento jurídico laboral. De nuevo en 1991, con un montante de cooperación técnica de 174 millones de pesetas, no se distribuyen los 4.133.130 pts. de cooperación socio-laboral⁽¹⁷¹⁾.

La cooperación española con **Panamá**, que no se considera habitualmente parte del istmo centroamericano -no participa en los mecanismos de integración regional- es muy inferior a la que se ha establecido con los demás Estados de la subregión, de forma que en 1991, el año en que crece la cooperación con todos los países de América Latina, el máximo alcanzado con Panamá es de 48 millones de pesetas⁽¹⁷²⁾. En el ámbito socio-laboral sólo hay cooperación los años 1989 (9.107.000 pts. de un total de 33.659.926 pts.) y 1990 (9.501.800 de 26.501.800 pts.) precisamente aquéllos en que ésta no se halla desglosada por proyectos. No obstante en aplicación del Convenio Básico de cooperación científica y técnica entre España y Panamá, se ha elaborado un Acuerdo Complementario en materia socio-laboral cuyo objeto es el establecimiento de un marco para la cooperación en este terreno entre los Ministerios de Trabajo de ambos países. Los compromisos adquiridos por este acuerdo, igual que ocurre con otros del mismo tipo a los que nos hemos referido, son: el envío de expertos para la ejecución de los proyectos que se acuerden y la recepción de becarios a profesionales y personal técnico panameño involucrado en tales proyectos.

También es escasa la cooperación con **Paraguay**, el último Estado latinoamericano en acceder a un sistema al menos formalmente democrático. En 1988 el conjunto de la cooperación técnica supuso 24.519.000 pts. de los que correspondieron al sector socio-laboral 10.319.000 pesetas para la administración y control de dotaciones, la seguridad social, atención a discapacitados, formación de un gerente de cooperativa, seguridad e higiene en el trabajo y promoción del empleo. En 1989 es el sector al que más dinero se dedica, 19.840.000 pts. de un total de 23.088.116 pts., para becas (2.063.000 pts) y asistencia a expertos (17.777.000 pts.). En 1990 se trata de 17.730.600 pts. de 32.730.600 pts. de cooperación técnica; cantidad que se destina a los siguientes proyectos: desarrollo de un programa nacional de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, planificación, organización, funcionamiento y análisis financiero de los sistemas de seguridad social, diagnóstico de la demanda de recursos humanos, fomento de empleo a través de la promoción de empresas asociativas, y planificación y organización de la seguridad e higiene en el trabajo. En 1991 únicamente supone 2.958.850 pts. de un total de 23.958.850 pts. sin distribuir por proyectos concretos⁽¹⁷³⁾.

Con **Perú** la cooperación técnica es decreciente, de los 255.939.672 pts. en 1988 a 80.296.670 pts. en 1991, que es el año en que más aumenta para todos los países; en 1989 se trata de 59.356.926 pts. y en 1990 de 39.822.800. Al sector socio-laboral, en 1988 el ICI y el MTSS destinan

48.545.255 pts. para proyectos de capacitación profesional y para la creación de un centro de información para la pequeña y mediana empresa. En 1990, los 24.422.800 pts. se dedican a la formación de expertos en distintos ámbitos profesionales, a la elaboración de un estudio sobre la planificación en materia de seguridad social, la gestión del empleo, y la restauración de los monumentos artísticos de Arequipa. En 1991 sólo se dedican a este sector 3 millones de pesetas sin distribuir⁽¹⁷⁴⁾.

Ecuador es uno de los países a los que se destinan más fondos de cooperación técnica, incluso en los años en que ésta se reduce. Así, en 1988 supuso 95.465.232 pts., de las que la cooperación socio-laboral absorbió 23 millones invertidos en proyectos relacionados con la medicina del trabajo, seguridad en el sector agrícola, planificación sectorial de la seguridad social, servicios sociales de la tercera edad, legislación y reglamentación en seguridad y procedimientos de trabajo, formación ocupacional en hostelería, en mantenimiento de maquinaria industrial, en textil y confección industrial, etc. Parte de esos fondos fueron aportados por el ICI para generación de empleo e ingreso en áreas urbanas marginales y asesoramiento a la subsecretaría de artesanía. En 1989 los fondos de cooperación técnica fueron de 153.944.631 pts., de los que 11 millones se dedicaron al sector socio-laboral para becas y proyectos de asistencia a expertos. En 1990, de 254.377.030 pts. de asistencia técnica, 27.172.600 pts. se destinaron a los siguientes proyectos de cooperación

socio-laboral: creación de una escuela-taller, formación en hostelería, reforzamiento institucional al INEM, análisis ocupacional, medicina del trabajo, toxicología y laboratorios de higiene industrial, proyecto para la creación de una dirección nacional de medicina, seguridad e higiene en el trabajo. En 1991 la asistencia técnica ascendió a 305.634.114 pts. y, dentro de ella, la socio-laboral, a 7.487.330 pts. sin distribución⁽¹⁷⁵⁾.

Con **Chile** el conjunto de la cooperación técnica es desigual a lo largo de estos años a los que nos estamos refiriendo, y el sector socio-laboral es insignificante. En 1988 y 1989, cuando respectivamente se destinan 42.189.646 pts. y 24.615.852 pts. a la cooperación técnica, no hay ningún proyecto en esta materia; en 1990, una vez abierto el proceso de democratización, la cooperación técnica asciende hasta 108.545.000 pts. y suponemos que parte de los 99 millones de pesetas del apartado multisectorial, corresponden a este capítulo. En 1991, ya en vigor el Tratado General de Cooperación⁽¹⁷⁶⁾, el total de cooperación técnica disminuye a 23.803.550 pts. de las que corresponden al sector socio-laboral 2.113.550 pts., para la financiación de proyectos sin determinar⁽¹⁷⁷⁾.

Uruguay cooperó técnicamente con España en 1988 por un valor de 32.516.000 pts, de las cuales se dedicaron al sector socio-laboral 11.496.000 pts. para la financiación de becas y asistencia a expertos. En 1989 fueron

27.836.630 pts., de 69.713.087 pts., a cargo del ICI y el MTSS, para proyectos de confección industrial, hostelería y turismo, horticultura, cooperativas, asistencia técnica al sector de cooperativas de producción en el campo de la gestión empresarial y el diseño y puesta en práctica de un plan general de capacitación en técnicas de gestión empresarial y educación cooperativa. En 1990 la cooperación técnica se financió con 147.728.920 pts., con los que se realizaron proyectos en materia socio-laboral por valor de 16.728.920 pts.: formación profesional sobre confección industrial, formación de recursos humanos e higiene industrial en el área de la seguridad e higiene en el trabajo, capacitación cooperativa agraria, horticultura intensiva y sistema de riego, formación profesional en hostelería, capacitación técnica de gestión y educación cooperativa. En 1991 fueron 18.136.250 pts. de cooperación técnica y 2.536.250 dedicadas al sector socio-laboral. Con Uruguay existe un Acuerdo de Cooperación Técnica en el que se contemplan algunos mecanismos de cooperación: otorgamiento de créditos blandos para la financiación de proyectos de desarrollo, el envío a Uruguay de técnicos españoles y la concesión de becas a personal en formación uruguayo, la subvención de proyectos y estudios llevados a cabo por firmas españolas, la donación de equipos y material, etc., quedando abierta a la posibilidad de que entre las Partes se acuerden nuevos ámbitos para la cooperación y se articulen los citados en convenios específicos. No se concretan cifras ni se crea una Comisión Mixta para todo ello⁽¹⁷⁸⁾.

Por último **Venezuela**, país con el que la cooperación socio-laboral es más especializada o se refiere a aspectos más complejos del sector. En 1988, de los 40.598.709 pts. de cooperación técnica, se dedicaron 9.581.000 pts. para proyectos de organización empresarial laboral, formación profesional, selección, clasificación y seguimiento ocupacional, gestión de empleo, supervisión y control operativo, generación de empresas asociativas en el sector del turismo, gerencia y administración de cooperativas. En 1989 de 19.357.000 pts., el sector socio-laboral absorbió 7.087.000 para becas y expertos; en 1990, la cooperación técnica fue de 118.840.720 y la socio-laboral de 11.690.720 para laboratorios de homologación, certificación y control de calidad para el área de seguridad integral, estadística de asistencia de la seguridad social, asesoramiento en diseño de sistemas y procedimientos de administrativos de prestaciones de seguridad social y diseño de programas de formación profesional en turismo. En 1991, se trató de 57.220.230 y 3.945.230 pts. El citado Convenio General de Cooperación y Amistad con Venezuela incluye un Acuerdo Económico orientado a fomentar la presencia de las empresas y productos españoles en ese país, de forma que las relaciones entre ambos Estados se centran en los aspectos comercial y de inversiones conjuntas, quedando la cooperación técnica para el desarrollo tradicional en un segundo plano, como prueba el escaso volumen de las cifras consignadas más arriba⁽¹⁷⁹⁾, compensado por las líneas de crédito abiertas con ese país para otro tipo de operaciones, fundamentalmente de cooperación empresarial a través de la asistencia financiera⁽¹⁸⁰⁾.

IV.5.1.3. La cooperación en el sector de la agricultura, pesca y ganadería

Por la estructura económica de la mayoría de los países latinoamericanos, incluso teniendo en cuenta las profundas diferencias entre ellos, la cooperación técnica española, y en general de los países del CAD respecto al resto del mundo en desarrollo, se centra en este ámbito. La seguridad alimentaria, primer elemento del desarrollo -y aquí sí que hay que establecer prioridades entre los componentes del desarrollo, partiendo de la satisfacción de las necesidades mínimas para la supervivencia-, pasa por una adecuada política agraria que es, a su vez, el principal sector económico de los países en desarrollo⁽¹⁸¹⁾ sobre el que se ejercen las presiones del crecimiento demográfico, la degradación ambiental y los desastres naturales. Quizá en el caso de América Latina no se trate de una situación tan apremiante como las que sufren las poblaciones de los países de África y Asia, pero continua siendo un problema estructural para el desarrollo. La dependencia en el terreno de la agricultura es, por tanto doblemente paradójica, por una parte se trata de economías eminentemente agrícolas que dependen de las exportaciones de sus productos primarios y, al mismo tiempo, la alimentación de sus poblaciones depende de las importaciones de alimentos procedentes de los países industrializados⁽¹⁸²⁾. El desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria, en lucha contra la malnutrición, es, doctrinal y prácticamente, el primer objetivo del CAD, alguno de cuyos miembros dedican la mitad de su cooperación a este

sector⁽¹⁸³⁾.

España, destina a la cooperación en materia de agricultura, pesca y ganadería con América Latina, una media del 30,5 % del total de los gastos de cooperación técnica en este terreno⁽¹⁸⁴⁾. Las cantidades correspondientes a América Latina en el conjunto del sector:

	1988	1989
Total coop. agricultur.	1.599.078.696	986.270.207
Coop. agric. América Latina	496.765.886	334.825.631

	1990	1991
Total coop. agricultur.	891.900.402	647.236.009
Coop. agric. América Latina	90.065.000	456.990.924

No encontramos explicación lógica a las fluctuaciones tanto globales como por países de la cooperación en este terreno. Excepto en los supuestos en los que se trata de proyectos puntuales, que no requieren

renovación, como es el de Argentina, en la mayoría se destinan elevados porcentajes de la cooperación unos años y desaparece otros, como ocurre en los casos de Brasil y Honduras. No obstante de lo datos se deduce que en torno a este sector se articula la cooperación con los países de menor nivel de desarrollo

IV.5.1.3.1. Distribución por países de la cooperación en el sector de la agricultura, la pesca y la ganadería

Los proyectos de agricultura, pesca y ganadería son también variables según los países. Por ejemplo, con **Argentina** se trata de programas del ICI en los terrenos de la sanidad vegetal y la comercialización en 1988, de un proyecto sobre el sistema de prevención y lucha contra incendios forestales, en 1990, financiado por la AECI y ejecutado por el ICONA. En 1991 la cooperación en este sector se canaliza a través de un convenio entre el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias y el Instituto de Tecnología Agropecuaria de Argentina⁽¹⁸⁵⁾. Con **Bolivia** la cooperación en la agricultura es modesta, de forma que el ICI financió en 1988 con 21.231.596 pts. (el total de la cooperación con este país fue ese año de 210.192.427 pts) un centro de desarrollo rural y un proyecto para el diseño de la red de distribución del sistema de riego en la zona de Tarija. En 1989 fueron 28.220.000 pts. también

del ICI para un proyecto de asistencia técnica en sanidad vegetal, un centro vitivinícola en la misma zona de Tarija y unos proyectos de mataderos modulares rurales. En 1990 la cooperación en agricultura desciende a 7.475.000 pts. para la continuación del centro vitivinícola. Por último, en 1991, cuando crece espectacularmente la cooperación con este país (de 86 a 352 millones), el terreno de la agricultura absorbe 25.000.000 de pts. para la continuación de proyectos anteriores y un programa de forestación de los márgenes mineros de la ciudad de Potosí⁽¹⁸⁶⁾.

Por el contrario la cooperación agrícola supone una parte muy importante de la cooperación con **Brasil**, en la que participan distintos organismos de la Administración. En 1988 son 138.537.604 pts. (de 163.229.438 pts.) a cargo del Ministerio de Agricultura para programas de defensa fito y zoosanitaria, del Servicio de Extensión Agraria para un programa de extensión rural, del IRYDA para asistencia técnica a un programa de irrigación y un curso de especialización en riego y drenaje; del INIA para investigación agraria, el ICI, para un proyecto de asistencia técnica a regadíos, e ICONA para la ejecución de un convenio sobre conservación de la naturaleza, desarrollo forestal e industrias derivadas. En 1989, a pesar de la disminución de la cooperación con Brasil, la proporción correspondiente a la agricultura se mantiene elevada: 57.332.000 pts. de 67 millones. El ICI, IRYDA y MAPA son las entidades financiadoras de los proyectos: comercialización, capacitación

en ingeniería de regadíos, cursos de capacitación en riego y drenaje, programa de irrigación y para la ejecución del convenio básico de cooperación científica y técnica (1 de abril de 1971) en este terreno. En 1990 la cooperación en materia de agricultura disminuye a 6.100.000 pts. (de 117.521.500 pts.) del Servicio de Extensión Agraria para intercambio de visitas de técnicos brasileños y españoles. En 1991 no hay cooperación en el sector. Existen varios acuerdos complementarios del convenio básico de cooperación con Brasil, en este terreno⁽¹⁸⁷⁾.

La cooperación en materia de agricultura, pesca y ganadería con **Costa Rica** supuso en 1988 80.240.559 pts. (de 241.497.647 pts.) del ICI y el IRYDA para proyectos en la zona Norte del país, asistencia técnica al Ministerio de Agricultura y Ganadería, asistencia técnica al sector pesquero en la región Chorotega, proyecto de riego en la zona Arenal-Tempisque, identificación de microproyectos de regadío y un programa de riego, avenamiento y control de inundaciones en Santa Cruz. En 1989 se trató de 46.620.000 pts. de un total de cooperación técnica de 132.813.643 pts., financiados por el ICI para proyectos de acuicultura, desarrollo agroindustrial, identificación de microproyectos de regadío, riego en la zona de Tempisque y un centro de proyectos de inversión. En 1990, la cooperación en agricultura fue de 16 millones de pesetas, cuando el total de la cooperación técnica supuso 86.168.800 pts. para el desarrollo agrícola integral de una finca y la creación

de una granja piloto de cultivo de moluscos. En 1991, no hay cooperación en el terreno de la agricultura⁽¹⁸⁸⁾.

La agricultura ocupa un lugar importante en la cooperación española con **Ecuador**, país con el que se han firmado varios convenios relacionados con el sector, desde 1974⁽¹⁸⁹⁾. En 1988 son 32.802.992 pts. de 95.465.232 de cooperación técnica, financiadas por el ICI y el ICONA para los siguientes proyectos: factibilidad del proyecto de desarrollo rural Santa Isabel, planificación de la infraestructura en el proyecto de desarrollo rural, premio de economía Raul Prebisch, manejo y conservación de los recursos naturales renovables e intercambio de técnica forestal. En 1989, son 48.401.631 pts. (de 153.944.631 pts.) para un proyecto del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) de riego y drenaje de 33.000 Ha. en la margen izquierda del río Daule, y, a cargo del ICI, un proyecto de desarrollo rural integrado y la financiación del proyecto "Prociandino". En 1990 el grueso de la cooperación corresponde a otro sector, el de "habitat", dedicándose a la agricultura únicamente 8.750.000 pts. del total de cooperación técnica de 254.377.030 pts. El ICI financió únicamente un proyecto relacionado con otro del año anterior: la reforestación y desarrollo forestal de las márgenes del embalse de la represa Daule-Peripa. En 1991 la agricultura vuelve a polarizar la cooperación técnica con 271.341.484 pts. de 305.634.114 pts. para la financiación del desarrollo rural integral de una zona y la continuación del

programa del Daule.

Con **Guatemala** la cooperación en agricultura es progresivamente importante: 7.075.218 pts., de 80.536.226 pts., para un proyecto de desarrollo de comunidades rurales en el departamento de Sacatepequez; 32.160.000 pts. en 1989 (de 73.686.000 pts.) para la continuación del proyecto anterior y el Plan Nacional de riego y drenaje. En 1990, fueron 31.250.000 pts. (de 64.304.400) para la financiación de un plan de reforestación; en 1991 supuso 46.570.000 pts. de los 174 millones de cooperación técnica, empleados por el ICI e ICONA para financiar la creación de bosque bioenergéticos y una mesa redonda para el Plan de Acción Forestal Tropical⁽¹⁹⁰⁾.

También es significativa la cooperación en el sector de la agricultura con **Honduras**. En 1988, 48.961.584 pts. (de 200.861.274 pts. de cooperación técnica) para el asesoramiento en la planificación agroindustrial, asesoramiento en operaciones y mantenimiento de sistemas de riego, diversificación agrícola, estrategias de desarrollo rural y asistencia técnica en cultivo de cítricos. En 1989 se trató de 39.860.000 pts. (el total de la cooperación técnica fue de 121.316.427 pts.) para un centro de capacitación pesquero, defensa y conservación de bosques, planificación agroindustrial, centro de capacitación en riego, y desarrollo integral en una subregión. En 1990 no se realizan proyectos de cooperación en este sector, y en 1991 se dedican

31.657.440 pts., de un total de cooperación técnica de 53.825.180 pts., al fomento económico-social campesino de varias subregiones y al desarrollo agroforestal de la cuenca del río Choloma. Existe un acuerdo de conservación de la naturaleza y desarrollo forestal y de industrias derivadas, de diciembre de 1981, marco de algunos de los proyectos citados⁽¹⁹¹⁾.

Perú es otro país en el que tiene importancia la cooperación en materia de agricultura, aunque decreciente. En 1988 ésta supuso 118.121.715 pts. de un total de cooperación técnica de 225.939.672 pts. financiados por el CEDEX: Plan Nacional de Irrigaciones, ICI: investigación sobre cultivos autóctonos de la Amazonia, pisos bioclimáticos y cultivos del Perú y programa de desarrollo rural integrado, ICONA: acuerdo complementario de conservación de la naturaleza y desarrollo forestal y de las industrias derivadas. En 1989 el total de la cooperación técnica fue de 59.356.926 pts. y la parte dedicada a la agricultura, 32.940.000 pts. financiados entre el ICI, para la continuación de los proyectos citados, y el CEDEX, para el Plan Nacional de Irrigaciones. En 1990 disminuye la cooperación en el sector suponiendo únicamente 1.400.000 pts. de los 39.822.800 dedicados a la cooperación técnica, para la financiación de la rehabilitación del árez siniestrada del Machu Pichu. En 1991 de nuevo la asignación para la agricultura es mínima: 1.900.000 pts. financiados por la AECI y sin distribuir por proyectos, de los 80.296.670 pts. del total de cooperación técnica⁽¹⁹²⁾.

Con los demás países la cooperación en el terreno de la agricultura, pesca y ganadería o no existe o es episódica. Por ejemplo, no hay con Chile, Colombia, Cuba⁽¹⁹³⁾ y Venezuela, es decir, aquellos Estados que cuentan con un mayor nivel de desarrollo y con los que se realiza un tipo de cooperación más elaborada. En el caso de **México** sólo tiene cierta significación en 1988, en 1991 es anecdótica⁽¹⁹⁴⁾. Siendo ese el criterio general, hay excepciones en los casos de países escasamente desarrollados con los que tampoco se realiza cooperación en este sector. Se trata de aquéllos en los que la cooperación se ha orientado hacia aspectos concretos relacionados no con la situación general de necesidad, sino con una coyuntura de conflictos, o una situación política determinada. Se trata de varios países centroamericanos, como El Salvador donde la cooperación se ha dirigido al sector de la salud y la ayuda a los refugiados, Nicaragua, con la que sólo hay cooperación en materia de agricultura los años 1988 y 1989, y Panamá, con cierta importancia en 1989 y en 1991.

Los proyectos en que se concreta la cooperación española en el sector son, con algunas excepciones de programas de desarrollo rural integral en zonas concretas, de escasa incidencia en los procesos nacionales de desarrollo, en definitiva, igual que el conjunto de la cooperación técnica determinada por la exigüedad de los recursos. No se corresponde con una planificación coherente de la cooperación, sino con una voluntad política

compulsiva, como reflejan las variaciones en las cifras, de cooperar para el desarrollo⁽¹⁹⁵⁾. Si esta aseveración es válida para la globalidad de la cooperación técnica española, alcanza toda su significación en cuanto a la que se realiza en el sector de la agricultura, base de la mayoría de las economías latinoamericanas y en estrecha relación con otro ingrediente fundamental del desarrollo: la conservación del medio ambiente, al que apenas hay referencias en los proyectos españoles. También hay que constatar que, precisamente en este sector, cualquier evolución más allá de los progresos puntuales proporcionados por la aportación de los expertos, es imposible sin la adopción de políticas nacionales de cambio estructural y sin modificaciones, también estructurales, en el sistema internacional de intercambios⁽¹⁹⁶⁾.

IV.5.1.4 La cooperación técnica en el sector de la educación

La educación es el sector cuantitativamente estrella de la cooperación técnica española, que, en relación con América Latina se explica, por una parte, por la repetida hasta la saciedad base de las relaciones de España con América Latina: las afinidades culturales que facilita la aproximación entre España y los Estados de la región latinoamericana en otros terrenos a partir de este sector. En segundo lugar, las circunstancias económicas de España, recientemente incorporada al grupo de países industrializados donantes, también propician que sus relaciones de cooperación se basen en sectores que no requieran grandes desembolsos de capital, un liderazgo tecnológico, ni una capacidad de iniciativa en el plano internacional en el terreno comercial. Sin embargo, y aunque todo ello conduzca a que la educación sea un sector prioritario en la cooperación española⁽¹⁹⁷⁾, no lo es de manera especial respecto a América Latina.

Ya hicimos referencia en otro capítulo a las dificultades de encajar en la cooperación para el desarrollo la cooperación cultural y en materia de educación, cuando éstas se entienden en el sentido de difusión de la cultura del país donante más que en el de formación de las poblaciones receptoras de la cooperación. Es la crítica principal que asume la cooperación francesa respecto a su función declarada de "rayonnement culturel de la France", centrando el mantenimiento de su presencia en estos Estados en la cooperación

en ese terreno. En el caso de España, que no es comparable en términos generales ni concretamente en lo que se refiere a las relaciones con América Latina, sí coincide, respecto a Guinea Ecuatorial, con el esquema francés. En otra parte de este trabajo señalábamos que las relaciones de España con Guinea son similares a las que mantienen otras antiguas metrópolis europeas respecto a sus ex-colonias, que conforman un modelo de cooperación diferenciado del que es ejemplo paradigmático Francia, cuya política de cooperación a su vez se caracteriza por dar prioridad al sector de la educación. En efecto, la educación es la partida que más fondos absorbe de la cooperación técnica española⁽¹⁹⁸⁾, y se destina mayoritariamente a Guinea Ecuatorial y no a los Estados de América Latina como ocurre en otros sectores:

	1988	1989
Total coop. educación	1.102.441.316	1.613.261.358
Coop. educación América Latina	264.489.294	383.688.961
	<hr/>	
	1990	1991
Total coop. educación	2.580.873.776	2.645.416.800
Coop. educación América Latina	223.817.370	1.097.091.800
	<hr/>	

IV.5.1.4.1. Distribución por países de la cooperación en materia de educación

No hay proyectos de cooperación en el sector de la educación con todos los países latinoamericanos, de nuevo ésta se realiza principalmente con los de menor desarrollo relativo⁽¹⁹⁹⁾, es decir, los países centroamericanos, Bolivia y la República Dominicana, aunque una parte no desdeñable se dirige a grupos de países o a todos ellos (por ejemplo publicaciones, ejecución de convenios multilaterales como los que hay con el Pacto Andino y con Centroamérica, dotación de cátedras sobre América Latina, etc.). Los proyectos, fundamentalmente financiados por el ICI, consisten en educación a distancia de adultos, formación de profesorado, universidades técnicas, centros de formación sectoriales especializados en comercio y capacitación agropecuaria -que puede confundirse con la cooperación en el sector socio-laboral-, cooperación con asociaciones culturales, seguimiento de convenios con universidades latinoamericanas, educación a comunidades indígenas y módulos instruccionales básicos.

El contenido concreto de algunos de ellos es el siguiente: con **Brasil** se realizó un proyecto de animación cultural, en 1988, con un coste de 7.218.015 pts. y una duración de cuatro años, con los objetivos generales de "potenciar los intercambios culturales entre Brasil y España" e "implantar un sistema de enseñanza del español para profesionales medios" y específicos de

"iniciar una estructura experimental de intercambios culturales y socio-educativos a través de la puesta en marcha de cursos de español, diseñar programas y métodos de enseñanza de español, y realizar una campaña de difusión de los programas de enseñanza del español". El proyecto se realiza en las sedes de los Institutos de Cultura Hispánica de Brasilia y Rio de Janeiro.

Con **Nicaragua** se ha realizado entre 1985 y 1990 un proyecto de mejora del liceo agropecuario de Juigalpa a través del asesoramiento y colaboración en la planificación de la educación agropecuaria en sus distintos niveles de escuelas campesinas y técnicos básicos y medios, la asesoría técnica en el Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria en cursos de capacitación de personal. Los fondos para ello son de 40.189.437 pts. También se realiza cooperación en este terreno con el Instituto Técnico Nacional (INTECNA), institución de formación profesional, para la capacitación de su personal docente, elaboración de programas y materiales didácticos, etc. Los fondos destinados a este proyecto, desarrollado entre los años 1985 y 1990, han sido de 49.656.151 pts.⁽²⁰⁰⁾

Honduras cuenta con varios proyectos en materia de educación: unidad de capacitación y actualización del profesorado, para actualizar de forma permanente al personal docente de la Escuela Superior del Profesorado a través de la aplicación de técnicas educativas en distintas especialidades y la

promoción de la investigación y publicación de trabajos de los recursos humanos propios; el coste del proyecto es de 11.540.416 pts. Educación integral de las comunidades indígenas Pesch, con un coste de 13.294.889 pts., con el que se pretende "compensar las deficiencias de una infraestructura inadecuada por medio de una educación integral de adultos, que coordine los servicios de educación, salud y producción agropecuaria". Los objetivos concretos en cada uno de esos terrenos son la formación de líderes para tareas de organización y gestión, la formación de un cuerpo de profesores bilingües para la enseñanza primaria y el establecimiento de medio de comunicación bilingües propios, en materia de educación; en el terreno de la formación agropecuaria: la capacitación en técnicas tradicionales de cultivo, introducción de técnicas nuevas y diversificación de la producción; en el campo de la salud: capacitación de las mujeres en educación nutricional e higiene, diseño y equipo básico de centros de salud. El coste de este proyecto, realizado entre 1987 y 1991, es de 33.018.390 pts. Curso de especialización en comercio exterior y comercialización internacional, para la formación de empresarios y técnicos en esa materia y la capacitación del profesorado de la facultad de Económicas de la UNAH para posibilitar la continuidad del curso después de la finalización del proyecto; a este proyecto se han dedicado 3.846.805 pts. en 1988.

Bolivia es un caso especial en la cooperación en el sector de la educación al contar con un centro de formación permanente, el de Santa Cruz

de la Sierra, para la formación de cuadros latinoamericanos, no sólo bolivianos, que posibilite su participación en los proyectos de cooperación españoles y europeos en las áreas de: administración local: gestión de servicios municipales y desarrollo local; administración pública: gerencia de corporaciones públicas de desarrollo rural; agricultura; organización y administración de tecnología agropecuaria en el área andina, estrategia y planificación alimentaria, gerencia de microproyectos de desarrollo rural integrado y tecnología de riegos; cooperativismo: gerencia de empresas cooperativas, gestión y comercialización de empresas agrarias cooperativas; educación: investigación y evaluación educativas, perfeccionamiento docente, diseño curricular; pequeña y mediana empresa: técnicas de promoción de exportaciones para las PYMES. El coste de este proyecto es de 19.439.770 pts.⁽²⁰¹⁾

Otro proyecto permanente con Bolivia es el sistema de autoeducación de adultos a distancia, que consiste en la organización e implantación de un sistema de educación a distancia, a través de Radio San Gabriel, en los niveles básico y medio, como vía de acceso a la educación inicial y permanente de la población aymara. El coste ha sido en los años 1988 y 1989 de 44.065.784 pts. También se realiza con la Universidad Boliviana un proyecto de formación permanente a distancia del profesorado universitario, al que se han dedicado, entre 1987 y 1991, 33.048.987 pts.

La Universidad Técnica Federico Santa María de Chile cuenta con un proyecto similar para la información y asesoramiento pedagógico a organismos, profesores y alumnos que lo requieran, promover la experimentación e innovación metodológica, facilitar los intercambios de experiencias en los ámbitos universitarios y extrauniversitarios y constituir una asesoría técnica de recursos didácticos. Los objetivos específicos son: la programación del perfeccionamiento del profesorado en los aspectos científico-técnicos, la realización de estudios en el campo industrial y la realización de proyectos para la industria sobre selección y formación de personal. El coste, entre 1986 y 1988 fue de 14.249.646 pts.⁽²⁰²⁾

Además el Ministerio de Educación y Ciencia participa en el convenio Andrés Bello con los países del Pacto Andino y realiza algunos otros proyectos dirigidos a toda la región latinoamericana.

No hay apenas acuerdos específicos en el terreno de la educación, sino que, en general, los proyectos se diseñan en el marco de los convenios generales, lo que es indicativo de que no existe una estructuración básica de la cooperación educativa. Unicamente existen convenios, referidos a proyectos concretos en la mayoría de los casos, con Colombia, uno para regular los aspectos administrativos y educativos de los centros "Reyes Católicos" y "Antonio Caro"⁽²⁰³⁾ y otro de asistencia técnica en el sector⁽²⁰⁴⁾; con

Cuba⁽²⁰⁵⁾; Chile, para el proyecto citado de la Universidad Técnica Federico Santamaría, con México⁽²⁰⁶⁾, Nicaragua⁽²⁰⁷⁾ y Venezuela⁽²⁰⁸⁾.

IV.5.1.5. Otros sectores en los que se realiza la cooperación técnica

Con la exposición de los sectores y proyectos de cooperación técnica citados hasta el momento creemos que haber atendido a los más significativos de la cooperación técnica española con América Latina. Sin embargo, como señalábamos al comienzo, ésta se realiza también en otros ámbitos: salud, hábitat, ayuda al equipamiento, industria y energía, servicios, transportes y comunicaciones y cooperación en el área económica, cuya importancia varía, igual que en los casos anteriores, según el nivel de desarrollo de los países en los que se apliquen.

Cuantitativamente el sector más importante es el de la **salud**, en el que realizan cooperación el ICI y la Subdirección General de Relaciones Internacionales del Ministerio de Sanidad (SGRIMS) fundamentalmente con los países centroamericanos a través de un "Plan de necesidades prioritarias en materia de salud en Centroamérica y Panamá", que ha supuesto 144.510.000 pts. en 1990 y 107.500.000 pts. en 1991⁽²⁰⁹⁾. Con los países del Pacto Andino hay un convenio, el "Hipólito Unanue", al que se destinaron en 1988 y 1989,

95 millones de pesetas. Con el resto de los países y, otros años, con los citados los proyectos se consignan como "contribución a mejorar las condiciones de salud" o "cooperación sanitaria" con el país receptor de que se trate, y sólo en los proyectos del ICI se especifica el aspecto concreto al que se refieren, por ejemplo hay un proyecto en Ecuador de equipamiento de un hospital⁽²¹⁰⁾ y otro con Bolivia de fondos para el desayuno escolar en el departamento de Potosí. El resumen de cifras es el siguiente:

	1988	1989
Total coop. sector salud	1434.519.683	1.025.028.443
Coop. salud América Latina	385.104.528	105.294.000
	1990	1991
Total coop. sector salud	1.100.949.788	1.343.074.627
Coop. salud América Latina	382.150.000	387.150.000

Se trata de una cooperación fundamentalmente asistencial cuyo grueso se dirige a Guinea Ecuatorial⁽²¹¹⁾. Hay muy pocos tratados con países de América Latina referidos explícitamente a este sector: Colombia, de asistencia técnica en el sector de infraestructura sanitaria, de 31 de mayo de 1988; Argentina, acuerdo complementario de cooperación e intercambio técnico

en materia de salud, 14 de marzo de 1970, y cooperación técnica en materia de sanidad, 27 de marzo de 1980 y Ecuador, financiación de materiales destinados al equipamiento hospitalario, 20 de mayo de 1988.

Otro sector al que se dedica parte de la cooperación técnica española es el de **habitat**, en el que se incluyen, a falta de definición de un sector específico, proyectos de conservación del medio ambiente, aunque también hay otros que se refieren a asentamientos humanos, desarrollo rural o mejoras de infraestructura en zonas concretas; a menudo se trata de la elaboración de estudios o la prestación de asesoramiento⁽²¹²⁾.

La mayoría de la cooperación en este terreno se desarrolla con América Latina y la entidad que la controla es el ICI y, en ocasiones, el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas. La proporción de la parte correspondiente a América Latina en el total de la cooperación en este sector es:

	1988	1989
Total coop. habitat	43.827.694	259.234.000
Coop. habitat América Latina	33.826.805	172.110.000

	1990	1991
Total coop. habitat	795.218.814	499.834.180
Coop. habitat América Latina	<u>380.959.930</u>	<u>110.155.300</u>

Otras entidades financian proyectos de similares características incluidos en el sector **servicios, transportes y comunicaciones**, que no tiene mucha importancia cuantitativa en la cooperación técnica con América Latina. Se trata fundamentalmente de RENFE⁽²¹³⁾ (en la cooperación en este sector con países africanos participan otros organismos como la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, la Oficina de Carreteras, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional y la Secretaría General de Turismo). El tipo de proyectos que se financian a través de la RENFE no está especificado en los PACI, únicamente se consignan como "cooperación ferroviaria, asesoramiento a los procesos de explotación y colaboración industrial". El ICI realiza cooperación en este sector en diversos proyectos de asesoramiento a ayuntamientos⁽²¹⁴⁾. La distribución respecto a América Latina es la siguiente:

	1988	1989
Total serv., transp.,com.	743.713.137	639.659.980
Serv.,transp.,com. América Latina	296.663.137	144.000.000

	1990	1991
Total serv., transp.,com.	669.042.016	1.081.855.037
Serv.,transp.,com. América Latina	261.000.000	239.000.000

El sector denominado **industria y energía**, muy poco significativo en el global de la cooperación técnica, recoge proyectos relacionados con la pequeña y mediana industria por el ICI, para la cooperación bilateral, y el Registro de la Propiedad Industrial, en relación con toda Latinoamérica. Son proyectos similares en el plano práctico a los incluidos en el sector **área económica**, en el de estudios y asesoramiento. En el primer caso los proyectos han consistido en: "creación de un centro internacional de patentes en lengua castellana y modernización de la oficina de la propiedad industrial en Iberoamérica", "apoyo al parque industrial de Villa El Salvador, apoyo a la electrificación rural en Guatemala⁽²¹⁵⁾", "publicaciones de artesanía

iberoamericana, cuadernos técnicos"⁽²¹⁶⁾, "cursos de propiedad industrial para funcionarios iberoamericanos", "programa de ayuda técnica a Iberoamérica en materia de propiedad industrial"⁽²¹⁷⁾. En cuanto a la cooperación en el área económica, los proyectos consisten en la financiación de investigaciones y estudios previos sobre aspectos económicos concretos para la cooperación empresarial⁽²¹⁸⁾.

La distribución de los fondos en relación con América Latina para ambos sectores se ha venido realizando en los siguientes términos:

	1988	1989
Total coop. indust. energía	203.200.000	303.200.000
Coop. indust.y energía A.L.	78.200.000	128.200.000
Total coop. área económica	88.840.000	116.320.000
Coop. área económica A.L	67.890.000	100.000.000

	1990	1991
Total coop. indust.energía	178.644.000	587.640.000
Coop.indust.y energía A.L	134.500.000	312.640.000
Total coop. área económica	—	26.000.000
Coop. área económica A.L	—	26.000.000

En definitiva, la cooperación técnica española es puntual en cuanto al contenido, con algunas excepciones en los programas de desarrollo integral, y cuantitativamente desordenada a juzgar por las fluctuaciones de las cifras. Ambas características⁽²¹⁹⁾ conducen a una situación de potencial ineficacia de la cooperación técnica: por una parte, lo que debería ser parte de una política global de cooperación para el desarrollo se convierte en un conjunto de acciones aisladas, por otra, dependiendo de las variaciones presupuestarias, muchos de los proyectos no pueden tener continuidad. Sólo estableciendo planes de cooperación integral similares al acordado con los Estados centroamericanos⁽²²⁰⁾ y fijando objetivos concretos a cumplir a través del desarrollo de los diferentes proyectos, adecuadamente financiados, se pueden subsanar esos problemas, requisito imprescindible para la consolidación de la cooperación española para el desarrollo como un aspecto fundamental de la política exterior.

Otra posibilidad de eficacia sería la integración de los proyectos españoles en programas multilaterales de cooperación, coordinados por las organizaciones internacionales de cooperación con los planes nacionales de desarrollo, transfiriendo a aquéllas los fondos previstos. Sin embargo esta fórmula multilateral⁽²²¹⁾, es incompatible con el actual planteamiento y desarrollo de la cooperación española fundamentalmente bilateral, financiera y, en esta vertiente, vinculada, cuya multilateralidad se centra en la cooperación comunitaria, a su vez ligada en un sistema de retornos a los países miembros.

Hay que señalar que alguna proyectos de contenido de cooperación técnica se realizan, por su modo de financiación a través de otros instrumentos, concretamente los créditos FAD, de forma que a menudo la concesión de créditos preferenciales tiene como finalidad operaciones que podrían enmarcarse en la asistencia técnica, por ejemplo el convenio general de cooperación con Argentina se ha concertado, entre otros proyectos, en un préstamo de 19 millones de dólares para el equipamiento de un hospital en Buenos Aires, y otro de 36 millones de dólares para el equipamiento de un hospital materno-infantil; con México hay un proyecto para la construcción de una central térmica, por un valor de 322 millones de dólares; con Venezuela, un crédito de 190 millones de dólares para un proyecto de telecomunicaciones⁽²²²⁾. Se confirma así la observación que hacíamos más arriba sobre que las cifras asignadas a cada país en concepto de cooperación técnica no siempre son concluyentes de la importancia de esos países en el

conjunto de la cooperación española.

La adjudicación de los proyectos de asistencia técnica de la AECI se rige por la *Ley de Contratos del Estado*⁽²²³⁾, a través de la convocatoria de concursos para la adjudicación de servicios, obras y suministros. El sistema es el mismo que se utiliza en la CE para la realización de sus proyectos de cooperación en los países ACP⁽²²⁴⁾ y en otras administraciones europeas. El mecanismo es el razonable dentro de la Administración, pero ha recibido críticas de escasa agilidad⁽²²⁵⁾.

IV.6. La ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria es un instrumento diferenciado de la cooperación para el desarrollo, con sus mecanismos de actuación y su propio papel en los procesos de desarrollo. Tanto por su contenido, se trata de transferencias de alimentos a través de una serie de modalidades progresivamente complejas que implican, por ejemplo, donaciones de capital en las operaciones triangulares⁽²²⁶⁾, la creación de fondos de contrapartida, por los que la inicial donación de alimentos tiene como resultado la formación de capital a emplear en los procesos de desarrollo⁽²²⁷⁾, las ayudas a las industrias alimentarias, las acciones temáticas de la CE, la ayuda alimentaria multilateral, etc.⁽²²⁸⁾ constituyen formas de la ayuda alimentaria. La distinción de la ayuda alimentaria como instrumento no significa que no forme parte de la política general de cooperación para el desarrollo ni de los planes nacionales de desarrollo de los beneficiarios, sino que, como establecen las recomendaciones del CAD⁽²²⁹⁾, debe integrarse en ambos procesos para que su eficacia no se limite a la inmediatez de las soluciones de urgencia y para que no se convierta en un factor más de dependencia⁽²³⁰⁾ de los países beneficiarios. A pesar de estas recomendaciones y de que el fin de la ayuda alimentaria es la satisfacción de una necesidad básica de supervivencia, es uno de los instrumentos de cooperación más criticados tanto en su origen como en su destino y efectos: por una parte, el hecho de que se trate de excedentes del país donante, que pueden o no coincidir con los hábitos alimentarios de la población asistida, anula su

sentido primario de solidaridad; por otra, la corrupción que rodea a menudo la recepción de la ayuda alimentaria, el problema del coste de los fletes, etc. De todo ello hay ejemplos en la cooperación española, desde una partida de latas de sardinas en mal estado donadas a Nicaragua hasta la reciente demanda contra Cruz Roja por una presunta mala utilización de los envíos de ropa al pueblo kurdo tras la guerra del Golfo⁽²³¹⁾.

En cuanto a la administración, la entidad que otorga y distribuye la ayuda alimentaria es la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, participando en su gestión el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y los organismos dedicados específicamente a la cooperación para el desarrollo.

La ayuda alimentaria ordinaria bilateral española, a pesar de la orientación de la cooperación hacia América Latina que no es una región especialmente afectada por el hambre y la malnutrición⁽²³²⁾, supone en los primeros años que estamos analizando una parte elevada de la cooperación para el desarrollo, para disminuir proporcionalmente, puesto que se mantiene mientras crece el resto de la cooperación, en los siguientes: 2.250.000 millones de pesetas en 1988, 2.350 en 1989, 1990 y 1991⁽²³³⁾. En los PACI esta ayuda no está distribuida por países pero al estar incluida en la cooperación técnica, se deduce que se trata de cooperación bilateral. Por otra parte, España participa en varios programas multilaterales de ayuda alimentaria como el Programa

Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, FAO, Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola⁽²³⁴⁾.

Respecto a América Latina, hay convenios de creación de fondos de contrapartida de ayuda alimentaria con Bolivia, Honduras y Perú⁽²³⁵⁾; la mecánica de funcionamiento de estos fondos se basa en la creación de Fondos de Financiación constituidos por el producto neto de la ayuda alimentaria suministrada por España, para la financiación de proyectos bilaterales de desarrollo integrados en el programa español de cooperación vinculados al desarrollo rural. En el caso de Perú, se refiere a las comunidades campesinas y a las zonas de emergencia así como "a otros aspectos que el Comité Administrador considere pertinentes siempre que estén relacionados con la atención a los grupos menos favorecidos del país" (art. V del convenio); en el convenio con Honduras únicamente se establece, respecto a la utilización del Fondo, que "se utilizará exclusivamente para financiar proyectos de desarrollo y cooperación convenidos de común acuerdo entre ambos países mediante la constitución anual de un Comité ad hoc" (art. V). Efectivamente, se crean comités administradores formados por representantes de ambas partes, que deciden sobre los proyectos presentados por el organismo del país beneficiario encargado de ello (el Instituto nacional de Planificación de Perú y la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuestos de Honduras), responsables de la gestión del Fondo.

A pesar de estar vinculada a los proyectos de la cooperación española, algunos plurianuales, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo, la ayuda alimentaria se determina anualmente y está, por tanto, sometida a las fluctuaciones presupuestarias de la cooperación española. Es una de las críticas habituales respecto al funcionamiento de la cooperación española.

Además se han firmado convenios constitutivos de fondos de contrapartida con Mozambique, Senegal y Mauritania⁽²³⁶⁾ y se hacen donaciones de ayuda alimentaria a otros muchos países⁽²³⁷⁾.

La ayuda alimentaria se contempla en el Informe del Senado y en las Líneas Directrices del Gobierno sobre la cooperación. De hecho los tres principios que conforman el primero están relacionados con la ayuda alimentaria: globalización de los problemas, interdependencia mundial en las soluciones y solidaridad mundial. El objetivo fundamental de la cooperación es precisamente "el desarrollo autóctono de estos países en la lucha contra el hambre y la desnutrición, con apoyos directos a la agricultura y sin ningún tipo de imposición hacia cambios drásticos en la alimentación...", el punto 6 de la Moción también se refiere a ello: "Como tarea prioritaria de la cooperación internacional solidaria, se hacer necesario reforzar y desarrollar con programas concretos nuestra participación en la erradicación del hambre, la manutrición y los efectos de las catástrofes en el mundo"⁽²³⁸⁾. El Gobierno señala en su respuesta el incremento de la ayuda alimentaria, la creación de fondos de

contrapartida, la elaboración de Planes Anuales de Ayuda Alimentaria y la inscripción de aquélla, a través de programas de desarrollo agrícola, en las estrategias de seguridad alimentaria.

La ayuda de emergencia constituye otro instrumento de la cooperación para el desarrollo, sin embargo su naturaleza coyuntural e imprevisible, puesto que se trata de la ayuda prestada, en forma de donaciones, a Estados en situaciones de catástrofes bien naturales o bien provocadas, generalmente por guerras, no permite un análisis sistemático. Además la forma en que se realiza la ayuda de emergencia no responde exactamente a los rasgos que caracterizan la cooperación oficial, de forma que en ocasiones el Estado se limita a canalizar la ayuda procedente de fuentes particulares, o, al contrario, envía la ayuda oficial a través de ONG, difuminándose algunos de los criterios diferenciadores de análisis iniciales. En este sentido Cáritas y la Cruz Roja están representadas en el "Grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero" en torno al que se organiza la ayuda de emergencia española⁽²³⁹⁾ para "coordinar la ayuda española a los países que sufran catástrofes o calamidades naturales".

En todo caso, la ayuda de emergencia apenas supone el 1 % de las previsiones de la cooperación española para el desarrollo: 100 millones en 1988, el 0,47%; 103 en 1989, el 0,65%; y 250 millones de pesetas en 1990 y en 1991, 1,07% y 0,84% respectivamente.

GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL CONGRESO

PAISES	AÑOS EN QUE HAN PERCIBIDO AYUDA ALIMENTARIA					
	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
CABO VERDE	X	X	X	X	X	X
BENIN	X	-	-	-	-	-
ANGOLA	X	X	-	X	X	X
GUINEA CO-						
NGARY	X	X	X	X	-	-
BOLIVIA	X	X	X	X	-	X
REP. DOMI-						
NICANA	X	-	-	-	-	-
MAURITANIA	X	X	X	X	X	X
GHANA	X	-	-	-	-	-
SENEGAL	X	X	X	X	X	X
ZAIRE	X	-	X	-	X	-
GUINEA ECUA-						
TORIAL	X	-	-	-	X	X
NICARAGUA	X	-	X	X	X	X
PERU	X	-	X	X	X	X
TANZANIA	-	X	X	X	X	X
MADAGASCAR	-	X	X	X	-	X
MOZAMBIQUE	-	X	X	X	X	X
ETIOPIA	-	X	X	X	X	X
SUDAN	-	X	-	X	X	X
HONDURAS	-	X	-	X	X	X
MARRUECOS	-	-	X	-	-	-
NIGER	-	-	X	-	-	-
EL SALVADOR	-	-	-	-	X	X
STO. TOME Y						
PRINCIPE	-	-	-	-	X	X
ARGELIA	-	-	-	-	X	X
EGIPTO	-	-	-	-	X	-
FILIPINAS	-	-	-	-	X	X
TUNEZ	-	-	-	-	-	X

Notas al capítulo IV

(1). "La Nación española...proclama su voluntad de...colaborar en el fortalecimiento de una relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra." Es asumible en este caso la crítica realizada por el profesor Remiro Brotóns acerca del conservadurismo constitucional en la formulación de los principios rectores de la acción exterior del Estado, cuya "proclamación queda reducida al último párrafo del pórtico constitucional", REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, pág. 25.

(2). Podrían ser ejemplos, especialmente el del Fondo Quinto Centenario, de cooperación "multilateral", aquella que se realiza combinando los dos mecanismos tradicionales -bilateral y multilateral- de forma que el Estado donante de la cooperación contribuye voluntariamente a organismos internacionales estableciendo condiciones políticas, económicas o comerciales ligadas a la utilización de esa contribución en orden a la satisfacción de sus intereses nacionales. Sobre ello ver MARCHISIO, S.: "Legal Features of Multilateral Aid", *Italian Yearbook of International Law 1986-1987*, Vol. VII, pp. 105-162.

(3). El sistema de clasificación de la cooperación para el desarrollo elaborado por la Administración española es el siguiente: créditos FAD, aportaciones a la CE, organismos internacionales financieros, organismos internacionales no financieros y programas/proyectos. A su vez, las aportaciones a la CE y las contribuciones a los organismos internacionales financieros y no financieros conforman la cooperación multilateral, y los créditos FAD y los programas/proyectos constituyen la cooperación bilateral. Hay otras clasificaciones en función de la especificidad de la cooperación de cada país donante, por ejemplo la que se propone para la cooperación francesa que distingue entre ayuda al equipamiento, relacionada con las infraestructuras para la industrialización y el desarrollo rural, que adopta la forma de donaciones y préstamos; la cooperación técnica y cultural que "*regroupe les formes d'aide qui se traduisent pour une communication du savoir. Appliquée à un savoir technique, il s'agit de la coopération technique qui reste toujours le moyen principal de l'aide française. La coopération proprement culturelle occupe dans la coopération française une place déterminante*"; la ayuda de apoyo económico y financiero que comporta prestaciones muy diversas cuyo efecto es disminuir las cargas financieras de los países beneficiarios, dentro de ésta se incluye la ayuda alimentaria, CADENAT, P.: *La France et le Tiers Monde*, París, La Documentation Française, Notes et Études Documentaires n° 4.701-4.702, 14 de enero de 1983, pp. 48-51. El CAD distingue dentro de la asistencia técnica,

las becas de estudios y de formación de personal, los expertos y el apoyo logístico y la investigación; los otros apartados los constituyen la "ayuda fuera de proyecto" (ayuda financiera, aligeramiento de la deuda y ayuda alimentaria) y la ayuda a través de las ONG, CAD: *op. cit.* pp. 126-127.

(4). Real decreto 16/1976 de 24 de agosto de ordenación económica, medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio exterior (BOE de 25 de agosto de 1976).

(5). Real decreto 509/1977 de 25 de febrero por el que se establecen las normas rectoras de la Comisión Interministerial para la ayuda al desarrollo y se fijan los criterios para la admionistración del Fondo de Ayuda al desarrollo (BOE de 31 de marzo de 1977), modificado por el Real decreto 2399/1977 de 19 de septiembre (BOE de 20 de septiembre de 1977).

(6). "Cuando hablamos de cooperación, yo entiendo que hablamos realmente de cooperación científica y técnica, y no de cooperación financiera y crediticia, de dinero que se da y luego se recupera, aunque sea en términos concesionales y con cinco o veinte años de carencia", ANGULO, C.: "España y la cooperación internacional (especial referencia a Iberoamérica)", VV.AA.: *Un examen de la política exterior española*, madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1988, pág. 77.

(7). De hecho son la Dirección General de Política Comercial y la Dirección General de Exportación los organismos encargados de examinar la conveniencia de conceder estos créditos y la Secretaría de Estado de Comercio el que los propone; el Minsterio de Asuntos Exteriores lo hace únicamente cuando existen razones de política exterior para ello, y el Instituto de Crédito Oficial es el órgano a través del que se instrumentan.

(8). Contenidas en las recomendaciones sobre "Mesures relatives á l'aide liée", de 1964, consistentes en: la libre competencia entre los productores nacionales, control de calidad y precios, atribución de contratos a suministradores de terceros países y autorización de compra a otros países en desarrollo. Sobre ellas hay un proyecto de acuerdo ("Memorandum d'accord de 1974 sur le déliement des prêts bilatéraux de développement en faveur d'achats dans les pays en développement") al que se han adherido algunos miembros del CAD. CAD: *Vingt cinq ans de coopération pour le développement. Un examen*, París, OCDE, 1985; JEPMA, C.J.: *L'aide liée*, París, OCDE, 1991. Además, desde un punto de vista estrictamente comercial, el Comité de Comercio de la OCDE elaboró una serie de normas, concretadas en el llamado "Consenso de la OCDE" (Acuerdo sobre directrices para los créditos a la exportación con apoyo oficial, de 1978) del que forma parte España, para controlar el crecimiento de las ayudas a la exportación y sus efectos de distorsión sobre la competencia, suelen ser créditos de la banca privada asegurados por la CESCE contra el

riesgo de impago, normalmente sin periodo de crédito y, en el caso de España en 1991 y cuando son el dólares, a un interés del 9%, los términos del consenso se reproducen en OCDE: *Development Cooperation 1983. A Review*, París, OCDE, 1983, anexo II, pp. 169-170. INSTITUTO DE CREDITO OFICIAL: *Fondo de Ayuda al Desarrollo*, Cuadernos de Crédito Oficial, nº 5, 1988, pp. 16-25; LOPEZ MORENO, L.: "El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Sus objetivos y prioridades para los 90. La incorporación de España", ICE, nº 702, febrero de 1992, pp. 51-74, especialmente pp. 60-63.

(9). Según datos de los PACI, en 1987 se trató de 12.852 millones de pesetas de un total de AOD de 43.078.125.672; en 1988 de 13.000.000.000 sobre un total de AOD de 44.307.715.238; en 1989 de 15.000.000.000 de 64.760.224.072 de AOD; en 1990 los créditos FAD totalizaron 35.000.000.000 de una AOD de 80.440.163.508 y en 1991, 40.000.000.000 de un total de 108.138.341.093. En los años anteriores a la elaboración de los PACI, de acuerdo con información procedente del Ministerio de Asuntos Exteriores y, a partir de 1984, con la enviada por éste a la OCDE en respuesta a su cuestionario para Estados miembros que no pertenecen al CAD, las cifras fueron las siguientes: en 1980, 40 millones de dólares de un total de AOD de 161,2 millones de dólares; 1981, 122,248 de una AOD de 237,510; 1982, 101,639 de 233,348; 1983, 15,492 millones de dólares de una AOD de 70,860; 1984, 55 millones de dólares de 146,55; 1985, 82,6 de 169,1 y 1986, 9,9 de 203,2 millones de dólares. En los primeros años de la cooperación española se dedicaron, en millones de dólares: 1977: 71 millones de dólares, 1978: 123, 1979: 71, 1980: 40, 1981: 122, 1982: 69. ICI: *Inventario sobre la cooperación de la Administración Pública española con Iberoamérica, 1980-1983. Una aproximación*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1983, pág. 168.

(10). Únicamente se hace en el correspondiente a 1987 (posibles operaciones beneficiarias de un crédito FAD en 1987, se refieren a Ecuador, Indonesia, Uruguay, Camerun, China, Angola y Jordania, y a distintas empresas: FOCOEX, Huarte, AGROMAN, Telefónica, ELECNOR, Técnicas Reunidas y SULZER España, para la realización de proyectos industriales, de infraestructura y de suministros) y en el *Inventario sobre la cooperación de la Administración Pública española*, sin embargo, en este último caso no se especifica el componente de AOD, no se distinguen de los préstamos gobierno a gobierno y no se desglosan por sectores. Contamos, sin embargo, con información proporcionada en el Congreso como respuesta del Gobierno a una pregunta parlamentaria del diputado de Izquierda Unida Antonio Romero; algunos de estos datos, los referidos a la venta de armamento y material militar, se publicaron en el diario *El Mundo*.

(11). Los criterios fijados por la Comisión Interministerial en julio de 1984 según la política comercial y la naturaleza de las operaciones: concentración en áreas prioritarias, solvencia exterior del país receptor, proyectos que incorporen tecnología avanzada, actuación restrictiva para financiar operaciones de material militar (que en todo caso no se contabilizan como AOD) y de material extranjero incorporado en un porcentaje determinado, diversificación sectorial y empresarial, en cuanto al criterio político, únicamente se dice que el Ministerio de Asuntos Exteriores debería elaborar una lista de países con los que realizar operaciones de créditos blandos. ICO: *Fondo de Ayuda al Desarrollo*, op. cit., pp. 12-13.

(12). Existe otra forma de instrumentalizar los créditos, los créditos singulares, financiados totalmente a través del FAD que se destinan a países más pobres. Por ejemplo los créditos concedidos a Egipto, uno de los mayores beneficiarios, corresponden a esta modalidad, mientras que los otorgados a Marruecos, otro de los principales beneficiarios, son de carácter mixto, es decir, cofinanciados sólo en parte por el Fondo. Ver sobre ello SCHOMMEL, M.: "Una reflexión acerca de los créditos FAD y la cooperación al desarrollo", ICE, nº 702, febrero de 1992, pp. 160-172, especialmente sobre la distribución geográfica de los créditos, pp. 164-168. En el caso del acuerdo económico con México, incluido en el convenio general de cooperación, que contempla la concesión 750 millones de dólares del FAD, hasta abril de 1992 se habían aprobado "14 operaciones con una financiación de 500 millones de dólares con cargo al FAD para grandes y pequeños proyectos públicos y para grandes proyectos privados. Los sectores destinatarios han sido muy variados: generación y transformación de energía eléctrica, suministros educativos y hospitalarios, transportes e infraestructuras marítimas y proyectos siderúrgicos y medioambientales...un 60% ha ido destinado al sector público y el resto, al privado." DE LA INFUESTA AGREDA, J.M.: "Relaciones bilaterales España-México", BICE nº 2.320, 6-12 de abril de 1992, pp. 1147-1148.

(13). Ver GRANELL, F.: "El ingreso de España en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE", BICE, 3-9 de febrero de 1992, pp. 387-388; LOPEZ MORENO, L.: "El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Sus objetivos y prioridades para los 90. La incorporación de España", op. cit.

(14). La aceptación de España en el CAD a pesar de no alcanzar la media del resto de los países miembros se debe al esfuerzo realizado en este terreno en los últimos años, de acuerdo con la siguiente evolución de la relación AOD/PIB: 0,09% en 1977, 0,11% en 1978, 0,08% en 1979, 0,07% en 1980, 0,13 en 1981, 0,13 en 1982, 0,045% en 1983, 0,1% en 1984, 0,1% en 1985, 0,091% en 1986, 0,077% en 1987, 0,07 en 1988, 0,15% en 1989, 0,20% en 1990, 0,198% en 1991. Hay que tener en cuenta que entre 1977 y 1979 no se siguen los criterios del CAD en el cálculo de la AOD, y que el crecimiento a partir de 1987 está muy relacionado con el ingreso de España en la CE y las

contribuciones al FED. Las cifras proceden de la información periódica que sobre la AOD publica el *Boletín de Información Comercial Española (BICE)*: editoriales de los nº 1.710 (10 de enero de 1980), nº 1.805 (5 de noviembre de 1981), nº 1.861 (2 de diciembre de 1982), nº 1.908 (27 de octubre de 1983); RUIZ ARBELOA, L: "La asistencia oficial al desarrollo en España", *ICE* agosto-septiembre de 1984, pp. 113-120; de la documentación de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales enviada a la OCDE (para los años 1984, 1985 y 1986) y de los *PACI* y *BICE* (semanas 28 de noviembre-4 de diciembre de 1988, pp. 4.317-4.323, 13-19 de noviembre de 1989, pp. 4.357-4.362, 19-25 de noviembre de 1990, pp. 4.225-4.228, 27 de enero-2 de febrero de 1992, pp. 295-298).

(15). *BOE* de 16 de julio de 1992.

(16). Hay un periodo transitorio para la aplicación de la modificación del Consenso, para que los países que tengan compromisos adquiridos puedan ejecutarlos.

(17). Ver *PACI* correspondiente a 1987, el único en que se desglosan por países y sectores las previsiones de créditos FAD, y las comparecencias del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica L. Yañez ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado el 6 de abril de 1989. *CG.DS/S.*, Comisiones nº 154, 22 de marzo de 1990, *CG.DS/C*, Comisiones nº 56 y 27 de marzo de 1990, *CG.DS/CD*, Comisiones nº 59. En esta última intervención, el Secretario de Estado incide en la utilización de los créditos FAD como instrumento comercial con esos países que no forman parte de los prioritarios para la cooperación pero con el efecto de que por ejemplo en 1988 el segundo receptor de ayuda española fuera China.

(18). SHOMMEL, M.: "Una reflexión acerca de los créditos FAD y la cooperación al desarrollo", *op. cit.*, pág. 171; ALONSO, J.A. e IGLESIA-CARUNCHO, M.: "La cooperación al desarrollo como instrumento de la política comercial", *Economistas*, nº 47, diciembre de 1991, pp. 58-69.

(19). Si bien se trató únicamente como decimos de los primeros pasos de la adaptación de la política exterior al sistema democrático, constituyó un periodo de protagonismo exterior, puesto que consistió en la generalización de las relaciones diplomáticas, la participación activa en las organizaciones internacionales y la adopción de posturas novedosas por ejemplo en materia de defensa de los derechos humanos.

(20). MESA, R.: *Democracia y política exterior en España*, *op. cit.*, pág. 59.

(21). Por ejemplo la intervención de Marcelino Oreja en el debate en las Cortes sobre la política exterior el 20 de septiembre de 1977: "La época del lirismo y la retórica ha pasado y hay que ir a una forma de cooperación eficaz, ágil y

dinámica" (*Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Marcelino Oreja Aguirre*, Madrid, OID, 1978.); "Toda la acción de España en Iberoamérica debe inscribirse en un marco de solidaridad y ha de estar encaminada a la idea de una Comunidad Iberoamericana de Naciones...con el esfuerzo conjunto y la intensificación de las relaciones de cooperación en todos los campos" (Intervención ante el Pleno del Senado el 8 de abril de 1980, *REI*, Vol. I, nº 2, abril-junio de 1980, pág. 633.)

(22). ARENAL, C. y NAJERA, A.: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, op. cit., pág. 205.

(23). Sobre las últimas reposiciones ver ARBELOA, L.R.: "Asambleas anuales del BafD y del BASD", *BICE*, 17-23 de junio de 1991, pp. 2.013-2.017.; la última del Banco Africano de Desarrollo autorizada por ley 11/92 de 22 de mayo, *BOE* de 26 de mayo de 1992.

(24). Protocolo entre España y el BID firmado en Madrid el 11 de octubre de 1988 y contrato para la administración de un programa destinado al fomento del progreso económico y social en América Latina en conmemoración del V Centenario firmado en Washington el 11 de septiembre de 1990, *BOE* de 8 de noviembre de 1990. Sobre el mismo ver "Fondo V Centenario", *UNO*, nº 13, octubre de 1989, pp. 14-16; CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: *El vínculo Iberoamérica-Comunidad Europea. Planes, política y estrategias de desarrollo*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1992, pp. 100-104; SOCIEDAD ESTATAL QUINTO CENTENARIO: *Memoria de gestión* (mimeo), pp. 37 y ss. y *Descubre el Quinto Centenario. Inventario de programas*, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1992.

(25). Ciencia y tecnología para el desarrollo (CYTED-D), comunicación, servicios básicos (PROANDES en colaboración con UNICEF), Escuelas taller y recuperación del patrimonio y el sistema de interconexión eléctrica de los países de América central (SIPAC). A su vez cada uno de ellos consta de varios proyectos. A diferencia del Libertadores, no hay constancia del nivel de cumplimiento de estos programas, ni certeza sobre el grado de contribución del mismo Quinto Centenario. Por ejemplo, dentro del programa de comunicación se encuentra el satélite Hispasat, el primer sistema español de comunicaciones por satélite, en el que en realidad la participación del Quinto Centenario se limita a un programa de cooperación educativa, e incluso la participación oficial de España es mínima. Lo mismo ocurre con el SIPAC.

(26). Oficialmente así se dice: "...¿Para qué el Quinto Centenario? En primer lugar para impulsar plataformas duraderas que hagan realidad la cooperación con Iberoamérica...Que después de la conmemoración en sentido estricto permanezca una red capaz de articular con eficacia la cooperación cultural,

científica, educativa o de cualquier otra índole que necesariamente se desarrolle en el futuro...", SOCIEDAD ESTATAL QUINTO CENTENARIO: *Memoria de gestión*, op. cit. pág. 5.

(27). Denunciada por autores como Susan George que concluye que la gestión del fenómeno encaja con las teorías de Clausewitz: "La guerra es un acto de violencia cuyo objetivo es forzar al adversario a hacer nuestra voluntad", y de Maquiavelo: "Los Estados conquistados pueden ser mantenidos por el conquistador de tres maneras: arruinándolos, ocupándolos y permitiéndolos vivir bajo sus propias leyes sujetos a un tributo regular", y cuyos efectos son igual de devastadores que los de las guerras tradicionales, en "El impacto de la deuda sobre la producción, el ingreso y el sistema democrático", en VV.AA.: *Deuda externa, desarrollo y cooperación internacional*, París, L'Harmattan, 1989, pp. 69-79 y en GEORGE, S.: *La trampa de la deuda. Tercer Mundo y dependencia*, Madrid, IEPALA, 1990; más recientemente la misma autora ha publicado *The Debt Boomerang. How Third World Debt Harms Us All*, Londres, Pluto Press, 1992. En el mismo sentido, sobre el efecto de recaída en la dictadura a partir del colapso económico, OMINAMI, C.: "América Latina en la economía mundial. Tendencias recientes y escenarios alternativos", en PORTALES, C. (comp.): *El mundo en transición y América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1989, pp. 225-258; igualmente GONZALEZ CASANOVA que considera la deuda como el exponente de un "multisistema colonial", en "La paz, la seguridad y el desarrollo en América Latina", SILVA MICHELENA, J.A. (comp.): *Paz, seguridad y desarrollo en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1987, pp. 27-38; desde el punto de vista de los derechos humanos, por ejemplo VIVES SURIA, J.: "De las dictaduras militares a la dictadura del dólar", *Derechos Humanos*, n° 23-24, enero-abril de 1989, pp. 61-63.

(28). No obstante, algunos autores dudan de que la interdependencia vaya a continuar una vez controlados los efectos de la crisis de la deuda sobre los intereses de los Estados acreedores o de sus bancos: "...a lo largo de la década de los 80 la crisis de la deuda perdió centralidad como un problema global. Originalmente, ésta fue consecuencia del impacto de la crisis sobre la posición financiera de los bancos acreedores. El decreciente riesgo global derivado del problema de la deuda externa ha sido resultado del éxito de la estrategia aplicada en lo que se refiere a la preservación de la posición patrimonial de los bancos comerciales y a la contención de posibles rupturas en el funcionamiento de los mercados financieros domésticos e internacionales.", BOUZAS, R. y KEIFMAN, S.: "La crisis de la deuda externa: ¿un tema de la agenda global?", en RUSSELL, R. (ed.): *La agenda internacional en los años 90*, Buenos Aires, GEL, 1990, pág. 190. Otros, como la citada Susan GEORGE, insisten en que el mal desarrollo o la ausencia de éste provocados por las presiones de las obligaciones de pago de la deuda, tienen efectos negativos para los acreedores en lo que se refiere al medio ambiente, el narcotráfico, la emigración, las pérdidas de los bancos y los conflictos sociales, *The Debt Boomerang*, op. cit.

(29). Entre la primera reunión en 1956 y la crisis financiera abierta en 1981, se realizaron 46 refinanciaciones en las que se reestructuraron 10.995 millones de dólares, en el periodo 1982-1987 las operaciones de refinanciación fueron 79 para reestructurar 43.006 millones de dólares; a partir de 1988, con el desbordamiento de las cifras, han surgido nuevos planteamientos políticos, los planes Brady y Baker, que tratan de superar los términos estrictamente financieros anteriores: trato concesional, condonaciones de principal, deuda por ecología, etc. Ver KISIC WAGNER, D.: *América Latina y la renegociación en el Club de París: 1982-1987*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Documento de trabajo n° 11, noviembre de 1987, pp. 13-15. Ver también MORAN REYERO, P.: "El Club de París y la negociación de la deuda externa oficial", *ICE*, agosto-septiembre de 1987, pp. 211-225; MINSBURG, N.: "La deuda externa del Tercer Mundo. Especial referencia al caso particular de América Latina", *BICE*, 23 de diciembre de 1991, 5 de enero de 1992, pp. 4.236-4.241.

(30). Una toma de conciencia que tuvo su continuidad en el llamado "Consenso de Berlín" por el que los miembros del Club de París acordaron introducir tres instrumentos alternativos, con los que se modifican las condiciones de mercado, para el reescalonamiento de la deuda: interés de 3.5% inferior al del mercado, anulación de un tercio de la deuda no amortizada, o ampliación de los plazos de devolución a 25 años a interés comercial. OCDE: *Coopération pour le développement*, diciembre de 1988.

(31). Por ejemplo Ecuador, en enero de 1987; Venezuela, en diciembre de 1988, justificada por el hecho de estar dedicando más del 40% de sus ingresos por exportaciones al pago de la deuda; Argentina, que en enero de 1989 anunció una moratoria en el pago de intereses hasta mayo del mismo año; Brasil, en agosto de 1989, etc.

(32). "...La solución pasa por la puesta en marcha de programas de ajuste y crecimiento...una flexibilidad mayor no deberá poner en peligro ni el enfoque caso por caso, ni la continuidad de los programas de reforma estructurales y de políticas financieras saneadas, las cuales siguen constituyendo el núcleo básico de la solución de los problemas de la deuda." Discurso del ministro Solchaga ante el Comité de Desarrollo del Banco Mundial el 25 de septiembre de 1989, *El País* 26 de septiembre de 1989.

(33). En Toronto el G-7 recomendó la reducción de un 30% de la deuda de los países menos desarrollados de África. El Plan Brady, reproducido en el *BICE*, 4-10 de septiembre de 1989, pp. El anterior Plan Baker, en *International Legal Materials*, Vol. XXV, n° 2, marzo de 1986, pp. 412-428; ver también BOUZAS, R. y KEIFMAN, S.: "La crisis de la deuda externa: ¿Un tema de la agenda global?", en RUSSELL, R. (ed.): *La agenda internacional en los años 90*, Buenos Aires, GEL, 1990, especialmente las pp. 180-186. Sobre otras

soluciones propuestas para el problema de la deuda, PI ANGUITA, J.: "Causas de la deuda externa, estado actual del problema y alternativas", en VV.AA.: *El derecho al desarrollo o el desarrollo de los derechos*, Madrid, Ed. Complutense, 1991, pp. 118-128.

(34). Era la propuesta del Secretario de Estado de Economía, G. DE LA DEHESA: "Un programa para reducir la deuda de los países en desarrollo. Los silencios de la "cumbre" de Toronto", *El País*, 1 de julio de 1988 y "Algunas alternativas", *El País*, 2 de julio de 1992.

(35). *Bol. CE* 5 1988.

(36). Los casos de las revueltas sociales en Venezuela y el golpe de Estado en Perú son ejemplos de ello, pero también hay otras lecturas en el sentido contrario de que la crisis económica inmanejable por los gobiernos militares ha propiciado el advenimiento de regímenes democráticos en muchos países latinoamericanos. Ver DEVLIN, R.: "Cuadro panorámico de la crisis de la deuda y el desarrollo en América Latina", en URQUIDI, V. y VILLANUEVA, J. (comp.): *Crisis y crecimiento en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Tesis-Fundación Raul Prebisch, 1989, pág. 80.

(37). J.L. CURBELO se refiere a ello como "ese gran ejercicio de cinismo colectivo que es la deuda traducido en una inmensa deuda social", "Ajuste estructural y territorio en América Latina", *ICE* n° 704, abril de 1992, pág. 109. "Los orígenes de la pobreza en América Latina deben buscarse, sin duda, en problemas estructurales. Pero en los últimos años se ha profundizado al compás de los planes de ajuste, que agravaron tendencias ya registradas como la concentración de la riqueza, la marginación de grandes capas sociales y la pauperización de las condiciones de vida de las mayorías. Para 1990 se estimaba que 183 millones de latinoamericanos se encontraban en situación de pobreza, 71 millones más que en 1970", MINSBURG, N.: "La pobreza crítica en América Latina", *BICE* n° 2.291, 2-9 de septiembre de 1991, pp. Ver también sobre los efectos del ajuste ANDREA CORNIA, G., JOLLY, R. y STEWART, F.: *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, Madrid, UNICEF-Siglo XXI, 1987. Sobre la exportación de capitales: "...entre 1982 y 1990 América Latina ha exportado hacia los países más desarrollados 224.000 millones de dólares. Este ha sido el factor determinante en la caída de la inversión productiva y del producto, dicha recesión ha generado un aumento del desempleo abierto y del subempleo y ha incrementado los altos niveles de marginalidad y pobreza ya existentes", GORDILLO, S. y TALAVERA, P.: "El ajuste interminable de América Latina", *ICE*, n° 704, abril de 1992, pág. 132; CEPAL: *Balance preliminar de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1990.

(38). BUIRA, A.: "Una evaluación de la estrategia de la deuda", en URQUIDI, V. y VILLANUEVA, J. (comp.): *op. cit.*, pág. 27.

(39). MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, El vínculo Iberoamérica-Comunidad Europea*, *op. cit.*, pp. 102-104. Sobre todas las renegociaciones actualizadas (fin de diciembre de 1990), OCDE: *Statistiques de la dette extérieure*, París, OCDE, 1991. Sobre la ayuda financiera en general (compromisos, indicadores económicos y condiciones de las concesiones), OCDE: *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays en développement*, París, OCDE, 1992; IRELA: *La deuda externa latinoamericana: propuestas y perspectivas*, Madrid, IRELA, dossier n° 26, junio de 1990; BOUZAS, R. y KEIFMAN, S.: "La crisis de la deuda externa ¿un tema de la agenda global?", en RUSSELL, R. (ed.): *La agenda internacional en los años 90*, Buenos Aires, GEL, 1990, pp. 167-198; WIEGAND, G.: "Western Europe and Latin American Debt Crisis", IRELA, *Working Paper* n° 12, 1988. La deuda externa de toda América latina ascendía en 1991 a 426,2 miles de millones de dólares (CEPAL: *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1990.) de los cuales a los países más endeudados con los que ha renegociado España corresponden: México 100.000 millones, de los que sólo el 11% es deuda oficial bilateral (MINSBURG, N.: "México: acuerdo de reducción de la deuda externa", *BICE*, 23-29 de abril de 1990, pp. 1665-1667.), con España la deuda mexicana es de 1.383,80 millones de dólares; Argentina, 60.973 millones de dólares, la mayoría deuda oficial (CEPAL: *op. cit.*; sobre la situación económica de Argentina ver el estudio monográfico de *Situación Latinoamericana*, dedicado a "Argentina en la década de los 80", Madrid, CEDEAL, serie Estudios, 1992, concretamente sobre la deuda las pp. 80-137), de la que corresponden a España 1.186 millones de dólares, y Perú, 17.700 millones, 4.700 de los cuales constituyen la deuda oficial que asciende, con España, a 613 millones de dólares. Además en la década de los 80 América Latina ha transferido a los países acreedores más de 200.000 millones de dólares. Con todo ello queremos decir que la incidencia de España en este aspecto financiero, es mínima.

(40). Denominadas así por la CE para identificarlas dentro de la heterogeneidad del conjunto general de ONG, en el que cabe "todo grupo, asociación o movimiento constituido de forma duradera con la finalidad de alcanzar objetivos no lucrativos", MERLE, M.: *Sociología de las relaciones internacionales*, *op. cit.*, pág. 413. Sin embargo Pierre GALAND, presidente del Comité de Enlace de ONG ante la CE limita el concepto genérico de ONG a las ONGD: "...se llaman ONG al conjunto de asociaciones privadas y sin ánimo de lucro que se preocupan por la asistencia a los pueblos llamados del Tercer Mundo.", "Las Organizaciones No Gubernamentales europeas", en VV.AA.: *Europa-América Latina. El desafío de la cooperación*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1988, pág.

119. No obstante la amplitud del concepto de desarrollo dificulta la identificación de las ONGD, cuya actividad puede abarcar terrenos muy diversos, a su vez todos ellos conformadores del desarrollo. Otros criterios de identificación en LUTZ, O.: "Ce sont des organisations autonomes et indépendantes des gouvernements (mais elles peuvent réaliser des activités conjointes, et même recevoir des gouvernements une partie de leurs ressources; ce sont des associations sans but lucratif et leurs ressources sont destinées à financer des projets ou des actions dans le domaine de la coopération au développement; ce sont des associations volontaires, ce qui signifie que leurs ressources humaines et matérielles proviennent en majorité de contributions délibérées"

"Les ONGD des pays de la CEE et la coopération au développement", *Cahiers CERCAL*, n° 1, janvier 1991, pág. 9. La ONU, por otra parte, ha adoptado un concepto amplio de ONG, que pueden ser nacionales o internacionales (art. 71 de la Carta) y cuya actividad fundamental es la cooperación internacional en todos los terrenos por cauces no oficiales, fijándose especialmente, para otorgarles carácter consultivo ante el Consejo Económico y Social, en su independencia respecto a los Estados. Res. 288 B (X) de 1950 sustituida por la res. 1296 (LXIV) de 23 de mayo de 1968. Sobre ello, ver PEREZ GONZALEZ, M.: "Las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la organización internacional", *REDI*, Vol. XXIX, n° 2-3, 1976, pp. 299-325 y SOBRINO HEREDIA, J.M.: "La determinación de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales: contribución del Consejo de Europa", *REDI*, Vol. XLII, n° 1, 1990, pp. 101-124.

(41). Terminología que hay que revisar, una vez desaparecido el referente del Segundo Mundo, y que hemos mantenido para referirnos al pasado. Quizá son adecuadas las denominaciones de centro y periferia desnudándoles de las connotaciones políticas que les atribuye la teoría de la dependencia y atendiendo únicamente su contenido económico. Sobre ello ver GOLDGEIER, J. y McFAUL, M.: "A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era". *International Organization*, Vol. 46, n° 2, primavera de 1992, pp. 447-491.

(42). Ver sobre ello por ejemplo la memoria de licenciatura de ARMENGOL, I.: "Las ONGs de desarrollo en España. Los sistemas de financiación", presentada en la Universidad de Barcelona bajo la dirección de R. Grasa, mimeo. Así como GRANDA, G., GUZMAN, G. y RAMA, R.: *Nuevas formas de cooperación para España: el potencial de las ONGs y de las empresas*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1987. La evolución de las ONG españolas en cuanto a su adscripción ideológica y fines, es similar a la del resto de ONG del Norte y, de hecho, las corrientes ética, política, económica, religiosa, etc. en que distintos autores inscriben las ONG españolas, coinciden con la clasificación del Informe al Club de Roma coordinado por B. SCHNEIDER: *La revolución de los desheredados*, Madrid, Alhambra, 1986, pp. 82-85.

(43). Sobre ello ver, además de las obras citadas, ARAHUETES, A. y GAMO, A.: *Aproximación a la realidad de las ONGs en España*, Madrid, CEDEAL, 1989; GUEDAN, M.: *Las ONGs en la perspectiva de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1991. El marco teórico general en GORMAN, R.: *Private Voluntary Organizations as Agents of Development*, Boulder, Westview Press, 1984, y un estudio sobre los resultados prácticos en SCHNEIDER, B.: *La revolución de los desheredados*, *op. cit.*

(44). En ese sentido las analiza WILLETS, P.: *Pressure Groups in the Global System: the Transnational Relations of Issue Oriented Non-Governmental Organizations*, Londres, F. Pinter, 1982. En la memoria de la Coordinadora española de ONG correspondiente a 1991, se da cuenta de las "actividades de representación y lobby", COORDINADORA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: *Memoria de actividades 1991*, Madrid, Coordinadora de ONGD, 1991, pp. 35-37. Por otra parte en la Asamblea General del Comité de Liaison ONG-CE de 1991 se recordó la importancia del trabajo de "lobbying" entre las actividades de las ONGD ante los gobiernos del Norte y del Sur, *ONGD-CE Nouvelles*, 24 de junio de 1991, pág. 3.

(45). "...la cooperación no gubernamental no tiene porqué ser opuesta y contraria a la gubernamental (...) si bien sí que ha resultado ser distinta y, en algunos casos concretos, ha tenido que distanciarse, más que oponerse, de la oficial...", IEPALA: "Las ONGD: cooperación no gubernamental versus cooperación oficial", *ICE*, n° 702, febrero de 1992, pág. 108.

(46). Ver sobre ello RAMIREZ OCAMPO, A.: "Mecanismos de coordinación" en VV.AA.: *Una cooperación al desarrollo para los años 90*, Madrid, Cruz Roja Española, 1991, pp. 67-71 y, en la misma obra, VAN DER KLOET, H.: "El proceso de la Mesa Redonda: principios y orientaciones", pp. 73-75.

(47). Incluso en los países del Sur sometidos a dictaduras las ONG, vinculadas generalmente a movimientos religiosos, han realizado funciones democratizadoras "supletorias respecto de actores y prácticas debilitados o impedidos de ser" y, en relación con su naturaleza no gubernamental a la que nos referíamos (ver nota 134 del capítulo anterior), "este mismo clima -de represión política-fue determinante de una percepción que hacía de las ONG un ámbito de acción no definido por lo no gubernamental, sino por sus potencialidades de ser anti-gubernamentales", SPOERER, S.: "Las organizaciones no gubernamentales latinoamericanas frente al desafío democrático", VV.AA.: *Europa-América Latina: el desafío de la cooperación*, *op. cit.*, pág. 138.

(48). Sólo entre las de los miembros de la OCDE sumaban en 1980 5.000, OCDE: *Répertoire des organisations non-gouvernementales des pays membres de l'OCDE actives dans le domaine de la coopération pour le développement*,

París, OCDE-Centre de Développement, 1981. El *Yearbook of International Organization* recoge una cifra mucho mayor de ONG en general, no sólo dedicadas a la cooperación para el desarrollo.

(49). Lo expresa con claridad Tomassini en su análisis de la realidad actual, calificada de postmoderna, que cuestiona el Estado tradicional en los planos interno y tradicional: "...para bien o para mal nos encontramos inmersos en un proceso de transnacionalización de las actividades productivas, financieras, de inversión, de innovación tecnológica, de formas de organización política y de expresiones culturales, que caracterizan claramente este periodo histórico...una amplia gama de agencias e individuos pasan a ser legítimamente considerados como otros tantos actores de la dinámica internacional contemporánea. A su vez los actores institucionales dejan de ser sólo estatales y una cantidad de agentes no gubernamentales comienzan a participar en esas relaciones...pasa a ser (el Estado) considerado como una institución, tal vez más grande y más compleja que otras, pero integrada por múltiples agencias e intereses que interactúan entre sí para influir en su política." TOMASSINI, L.: *La política internacional en un mundo postmoderno*, Buenos Aires, GEL, 1991, pp. 234-235. Una delimitación más rigurosa que la nuestra de las ONG en PEREZ GONZALEZ, M.: "Las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la organización internacional", donde, en el mismo sentido, señala: "...puesto que la organización "funcional" de esa sociedad internacional está, en cuanto a su eficacia e incluso a su viabilidad, en razón inversa a la ingerencia de intereses tocantes al poder político, tales organizaciones sirven, con especial aptitud, para potenciar la cooperación social lato sensu en el plano internacional, al irrumpir con ellas, en ese plano los intereses relevantes de los diversos grupos sociales, intereses que, organizados extragubernamentalmente en cuanto intereses colectivos transnacionales -o sea, trascendentes de lo nacional y con frecuencia tangenciales a lo estatal- escapan a toda connotación nacionalista y a las tensiones políticas que dominan los foros interestatales.", *op. cit.* pág. 300.

(50). En el apartado c) de la convocatoria de subvenciones correspondiente a 1987 se establece como requisito, que se mantiene posteriormente, la presentación del documento acreditativo de la inscripción de la ONG solicitante en el Registro de Asociaciones (BOE de 7 de julio de 1987); ver Ley de 24 de diciembre de Asociaciones, BOE de 28 de diciembre, especialmente artículo 4 sobre "asociaciones declaradas de utilidad pública", y decreto de 20 de mayo de 1965 para su desarrollo y aplicación. En cuanto a las fundaciones, "es una confusa y fragmentada legislación posterior al Código Civil la que está sirviendo de cauce legal para las fundaciones", DIEZ PICAZO, L. y GULLON, A.: *Sistema de Derecho Civil*, Vol. I, Madrid, Tecnos, 1985 (5ª ed.), pág. 568. Sobre ambas leyes, ver pp. 553-575. Se encuentra en elaboración una legislación sobre mecenazgo y fundaciones que incidirá en las ONGD a efectos de desgravación fiscal. Actualmente están inscritas en la Coordinadora de ONGD 70 entidades de este tipo, frente a 10 en 1980, pero

hay que tener en cuenta que no todas son ONGD y que otras organizaciones que tampoco pueden ser calificadas como ONGD reciben subvenciones destinadas, en principio, a ellas. En el resto de los países comunitarios las ONGD se consideran asociaciones sin fines de lucro, como en España, en Bélgica, Luxemburgo y Portugal; asociaciones de utilidad pública, en Alemania e Italia; organismos benéficos en Holanda y Gran Bretaña, y asociaciones de interés general y de utilidad pública en Francia.

(51). ARAHUETES, A. y GAMO, A.: *op. cit.*, pp. 12-14; GRANDA, G., GUZMAN, G. y RAMA, R.: *op. cit.*, pp. 48-49.

(52). Resolución de 20 de febrero de 1986 de la DGCTI, *BOE* de 7 de marzo de 1986.

(53). Programa 134 A, artículo 8, concepto 4 del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores.

(54). Según R.D 825/1988 de 15 de julio por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del IRPF, *BOE* de 28 de julio de 1988. Estas cifras son previsiones del MAE realizadas en mayo de 1992 teniendo en cuenta que este año el Ministerio de Asuntos Exteriores gestionará el 20% de los fondos derivados del 0,52% del IRPF destinado a fines de interés social en su vertiente de cooperación internacional para el desarrollo, mientras que el Ministerio de Asuntos Sociales gestiona el 80% restante. Hasta ahora la proporción era del 85% para el Ministerio de Asuntos Sociales y del 15% para el MAE. Se observa en la evolución de las cantidades que, mientras la convocatoria ordinaria disminuye proporcionalmente, se mantiene o aumenta la del IRPF. La razón es que la primera está sometida a la política presupuestaria y la segunda constituye un porcentaje fijo de la contribución fiscal de la población. Así, la progresión ha sido en el primer caso: 347.283.891 pts. en 1987, 548.520.037 pts. en 1988, 659.500.000 pts. en 1989, 794.050.000 pts. en 1990 y 520.000.000 pts. en 1991; que sirvieron para financiar, respectivamente, a 33 ONG (de 38 que lo solicitaron) y 82 proyectos (de 184 solicitudes) en 1987, 49 ONG (de 57) y 112 proyectos (de 222) en 1988, 59 ONG (de 82) y 128 proyectos (de 327) en 1989, 59 ONG (de 112) y 172 proyectos (de 589) en 1990 y 54 ONG (de 121) y 66 proyectos (de 310) en 1991. En cuanto a la asignación del 0,52% del IRPF se trató, en 1989 de 1.357.669.000 pts., en 1990 de 1.184.583.494 y en 1991 de 1.504.838.675 pts. Los datos de 1990 proceden de SECIPI: *España y la cooperación descentralizada. El programa de subvenciones a ONG*, Madrid, SECIPI, 1991. Los de 1991 de SECIPI: *Convocatorias 1991 (Organizaciones No Gubernamentales)*, Madrid, SECIPI, 1992; los anteriores, de las publicaciones en el *BOE* y de documentación no publicada, que adjuntamos, de la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI.

(55). Se consideran otros fines de interés social susceptibles de obtener subvenciones a cuenta del 0,52% del IRPF "los programas de cooperación y voluntariado sociales desarrollados por la Cruz Roja Española y otras organizaciones no gubernamentales y entidades sociales siempre que tengan ámbito estatal y carezcan de fines de lucro, dirigidos a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, personas incapacitadas para el trabajo o incurso en toxicomanía o drogodependencia, marginados sociales y, en general, actividades de solidaridad social ante situaciones de necesidad. *Asimismo tendrán la consideración de fines de interés social los programas y proyectos que las mencionadas organizaciones realicen en el campo de la cooperación internacional en favor de las poblaciones más necesitadas*" (art. 2 del R.D. 825/1988 de 15 de julio por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del IRPF, *BOE* de 28 de julio de 1988). En el R.D. 195/1989 de 17 de febrero por el que se establecen los requisitos y procedimientos para solicitar ayudas con fines de interés social derivadas de la asignación tributaria del IRPF (*BOE* de 25 de febrero de 1989) se concreta el objetivo de "la justicia social y la mejora de las condiciones de vida de la población en países en vías de desarrollo" (art. 3). A ello hay que añadir las actividades de educación para el desarrollo que realicen las ONG en el ámbito estatal, (art. 3.b. de la Orden de 9 de junio de 1987 por la que se convocan ayudas y subvenciones destinadas al fomento de las actividades, programas y proyectos de cooperación al desarrollo que realicen las ONG, *BOE* de 7 de julio de 1987). Además el grado de financiación es alto, hasta el 80% del coste de los proyectos sin que pueda destinarse a gastos administrativos más del 10% del total.

(56). RIBERA i PINYOL, J.: "Las Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo (ONGD) en España", *Anuario Internacional CIDOB 1991. Cambios y actores en la realidad internacional 1991, algunas claves para interpretarlos*, Barcelona, CIDOB, 1992, pág. 70. Otra enumeración similar de las virtudes de la cooperación no gubernamental en SECIPI: *España y la cooperación descentralizada*, Madrid, SECIPI, 1991, pp. 6-7. Para la CE, "...las ONG, a pesar de verse obligadas a invertir con el máximo de eficacia y de efectividad a causa de la limitación de los recursos, han evitado muchos conceptos erróneos y fallos producidos en el marco de la cooperación al desarrollo emprendida por los poderes públicos...", COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEOAS: *Informe de la Comisión sobre la cooperación con las ONG europeoas que se ocupan del desarrollo, especialmente en el terreno de la cofinanciación*, COM(91) 52 final, Bruselas, 22 de febrero de 1991, pp. 1-2.

(57). Dice el profesor Aldecoa que "es la cooperación no oficial activada por las ONGs, las empresas privadas y las regiones autónomas, la que tiende a formar el relevo de la cooperación estatal" en "Nuevos enfoques de la cooperación al desarrollo", VV.AA.: *El derecho al desarrollo o el desarrollo*

de los derechos, Madrid, Ed. Complutense, 1991, pág. 224. En realidad, la cooperación para el desarrollo constituye, como hemos tratado de decir a lo largo de este trabajo, una parte de la política exterior de los Estados, que adopta esa forma concreta cuando se trata de las relaciones con los países en desarrollo, y difícilmente el Estado va a ser relevado por entidades privadas para la realización de una de las actividades, la política exterior, que, precisamente, definen al mismo Estado en el ámbito internacional, sin perjuicio de que el mayor número de fuerzas sociales apoye y participe en esa política. Además, no creemos que la cooperación que realizan "las regiones autónomas" sea no gubernamental: es simplemente cooperación oficial descentralizada, ni que la cooperación empresarial sea cooperación para el desarrollo, puesto que, si bien es no gubernamental, no reúne el requisito de la ausencia de ánimo de lucro que, como bien dice más arriba el mismo profesor Aldecoa, caracteriza este tipo de cooperación. Es cierto que hay "cooperación al desarrollo con participación empresarial" en el marco de la cooperación oficial para el desarrollo pero "no se confunde con ella por el hecho de que, en la primera, existe una participación, por pequeña que sea, de la empresa del país industrializado. La idea de rentabilidad está implícita en el hecho de que la CDPE sea un proceso de colaboración entre firmas de países industrializados y países en desarrollo." GUZMAN, G. y RAMA, R.: "Posibilidades de la empresa en la cooperación española al desarrollo", en GRANDA, G., GUZMAN, G. y RAMA, R.: *Nuevas formas de cooperación para España. El potencial de las ONG y de las empresas*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1987, pág. 110. La cooperación empresarial se entiende como las facilidades que dan los gobiernos de los países industrializados a las empresas para invertir, realizar joint ventures, etc. en los países en desarrollo, a través de estudios de mercado, análisis del sector, posibles socios, etc. Así trabajan las corporaciones financieras de desarrollo (Compañía Española de Financiación del Desarrollo, COFIDES, en España) y es el sentido de programas como el EC-IIP de la CE. Ver también MASABEU RIPOLL, J.: "La participación empresarial en la cooperación al desarrollo", *ICE* n° 702, febrero de 1992, pp. 173-181 y GRANELL, F.: "El aprovechamiento de la ayuda comunitaria al desarrollo por las empresas españolas", *ICE* n° 690, febrero de 1991, pp. 153-161.

(58). Respectivamente, 127 m.ecus en 1989, el 18% de la ayuda alimentaria de la CE; 19,7 m.ecus o el 35% de los 55,9 m.ecus del importe total y 4,39 m.ecus de 23 m.ecus para las acciones en favor de las poblaciones refugiadas y desplazadas. En el caso de la ayuda alimentaria, hay dos vías presupuestarias: la ayuda normal programada anualmente en el capítulo 92 del presupuesto y el artículo especial para la cofinanciación de adquisición de productos alimenticios por las ONGD. En el primer caso la CE financia el 100% de las operaciones y en el segundo, el 75%.

(59). Informe de la Comisión COM (91) 52 final. Bruselas, 22 de febrero de 1991.

(60). En realidad el abanico de ONG y ONGD existente abarca todo el espectro ideológico posible aunque no tengan representación política, desde aquéllas ligadas a la Iglesia Católica, a su vez desde la Conferencia Episcopal -Cáritas- hasta las órdenes religiosas -Justicia y Paz, Prosalus- a las de extrema izquierda que indican en sus estatutos que sólo realizan cooperación para el desarrollo en países en los que existan movimientos revolucionarios o de liberación nacional -SODEPAZ, IEPALA-, pasando por las distintas corrientes políticas intermedias: liberal -AIETI-, democristiana -Fundación CIPIE-, etc.

(61). "La autonomía financiera es una de las características de las ONG y una garantía para mantener su independencia... Son pocas las ONGD que consiguen cubrir el 50% de su presupuesto a partir de fuentes privadas. La mayoría ingresa por ésta entre el 15% y el 25% del total de sus ingresos", RIBERA, J.: op. cit., pág. 69. Sólo tres ONGD tienen un porcentaje de autofinanciación del 60%, "con el 40% restante (capitales públicos de distintos organismos) está trabajando el 97% de las organizaciones españolas", COORDINADORA de ONGD: *Directorio/Anuario 1990*, Madrid, Coordinadora de ONGD, 1992, pág. 218. Abogando por la independencia que procura la autonomía financiera, el CAD señala: "...Un certain nombre d'ONG sont en partie, et parfois même en totalité, financées par les gouvernements, mais la plupart part d'entre elles doivent se procurer l'essentiel de leur ressources auprès du grand public et compter sur des contributions volontaires des personnes sensibles aux problèmes de la pauvreté. Si ce mode de financement permet aux ONG de préserver leur autonomie et leur crédibilité...", *Vingt cinq ans de coopération pour le développement*, op. cit., pág. 171.

(62). La cofinanciación de proyectos de ONG es habitual en otros países miembros del CAD: el 50% en Australia, Francia, Estados Unidos, Italia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña; entre el 50% y el 66% en Suiza; el 60% en Finlandia; el 75% en Alemania y Bélgica; el 80% en Noruega y Suecia y el 100% en Dinamarca y Holanda (otros países no establecen un porcentaje fijo). Los sistemas de financiación varían, pero hay alguno opuesto al español, que consiste en las subvenciones globales, por las que se pone a disposición de las ONG una cantidad, que representa al sector público en sus proyectos, sin análisis previo de los mismos. Suecia y Holanda utilizaron en 1982 el 82% y el 85% de sus fondos para la cofinanciación de proyectos con ONG, respectivamente, a través de este mecanismo. OCDE: *Vingt cinq ans de coopération pour le développement*, op. cit. pág. 173. Ver también un estudio pormenorizado de los sistemas de cofinanciación en los Estados miembros de la CE en KOK, J.: *Les systèmes de cofinancement dans la CE, Rapport du Groupe de Travail Cofinancement du Comité de Liaison des ONGD auprès des CE*. Bruselas, 1990.

(63). Orden de 30 de mayo de 1989 por la que se establecen los fines, requisitos y procedimientos de las ayudas en el ámbito de la cooperación española al desarrollo derivados de la asignación tributaria del IRPF, *BOE* de 23 de junio de 1989: art. 1. "...El MAE...establecerá las zonas geográficas, sectores y líneas programáticas a las que irán destinadas las ayudas objeto de la presente convocatoria, atendiendo a criterios de solidaridad y eficacia".

(64). art.2 de la Orden del MAE de 30 de mayo de 1989, *BOE* de 23 de junio: "Una vez designados los sectores prioritarios y la zona geográfica se establecerá un plan de acción tendente al desarrollo equilibrado de las poblaciones necesitadas, en el que se enmarcarán los programas y proyectos de las entidades citadas...a este fin se publicará un Catálogo de Programas y Proyectos en el que constarán todos los datos necesarios para la correcta ejecución de las actividades contenidas en los mismos".

(65). Sí sabemos que circuló por la AECI un proyecto del mismo en el que se especificaban todos los datos de los proyectos a subvencionar, pero no se publicó oficialmente.

(66). Orden del MAE de 1 de marzo de 1990 para la concesión en 1990 de ayudas y subvenciones derivadas de la asignación tributaria del IRPF a proyectos de ONG en el ámbito de la cooperación al desarrollo, *BOE* de 12 de marzo de 1990. En la convocatoria de 1991 los gastos administrativos no pueden superar el 6%.

(67). Orden del MAE de 1 de marzo para la concesión en 1990 de ayudas y subvenciones a proyectos de cooperación al desarrollo que realicen ONG, *BOE* de 12 de marzo.

(68). Orden de 11 de febrero, *BOE* de 15 de febrero de 1991.

(69). Orden de 2 de marzo de 1992 para la concesión en 1992 de ayudas y subvenciones derivadas de la asignación tributaria del IRPF a proyectos de ONG en el ámbito de la cooperación al desarrollo, *BOE* de 13 de marzo de 1992 y, en el mismo, Orden de 2 de marzo de 1992 para la concesión en 1992 de ayudas y subvenciones a proyectos o programas de cooperación al desarrollo que realicen las ONG.

(70). Y muchas de ellas no pertenecen a la Coordinadora de ONGD, pero este criterio hay que manejarlo con reservas puesto que, desde que en 1989 se modificaron los estatutos de la Coordinadora, pueden formar parte de ella entidades dedicadas a la cooperación para el desarrollo pero no estrictamente no gubernamentales, por ejemplo la Cruz Roja Española que tiene carácter "mixto" entre lo gubernamental y lo no gubernamental (según reza en sus estatutos, se trata de una organización independiente "auxiliar" de los poderes públicos); o el CIDOB, Centro de Información y Documentación de Barcelona.

asociación cultural formada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ayuntamiento y la Diputación de Barcelona, el Ministerio de Defensa, el ICI, y otras instituciones públicas, que se define como "un servicio a las instituciones de Catalunya para que puedan conseguir sus objetivos específicos dentro de unas perspectivas más universales" y que se dedica a la formación, información y sensibilización, así como al seguimiento y evaluación de proyectos de otras ONGD; y, al contrario, organizaciones no gubernamentales que no se dedican al desarrollo: las fundaciones Germán Sánchez Ruipérez y Humanismo y Democracia, de cuyas actividades en materia de desarrollo no se tienen noticias.

(71). Centro Español de Estudios de América Latina, CEDEAL, cuyo patronato está integrado por la AECI, a través del ICI, la Comunidad de Madrid y el CSIC, 27.500.000 pesetas para la edición de documentos y materiales básicos sobre cooperación para el desarrollo (2.500.000), la realización de un programa de formación de cooperación para el desarrollo (9.000.000), un estudio sobre Centroamérica (6.000.000) y otro sobre la definición de estrategias, políticas, instrumentos y áreas de cooperación con la región andina (10.000.000).

(72). Fundación Largo Caballero, 31.000.000 para financiar un proyecto de "Sensibilización sindical y ciudadana para la cooperación al desarrollo en el ámbito internacional" (6.000.000), "Formación de la Central de Trabajadores del Campo en Guatemala" (7.000.000) y "Educación sindical para el desarrollo socioeconómico de los países de América Latina" (9.000.000); Fundación Pablo Iglesias, 16.020.000 para: acciones de solidaridad nacional e internacional (900.000 pesetas), cultura política y partidos políticos (1.770.000), descentralización y gestión regional (3.000.000), el municipio en los 80: balance de la década y perspectivas para el régimen democrático (1.150.000), todos en Perú; desarrollo e iniciativa local en Uruguay (1.600.000), los efectos externos en la economía (Argentina, 3.500.000), Centro de extensión académica y cultural (Chile, 1.400.000); perfil del joven urbano (Paraguay, 1.150.000) y campaña de divulgación de la opinión de los trabajadores sobre la crisis de la industria azucarera (1.550.000 en la República Dominicana). 3.700.000 para FUNDESCOOP, organización vinculada a UGT, para la "capacitación a distancia para dirigentes regionales de organizaciones campesinas" de Chile.

(73). Fundación Cultural Cánovas del Castillo, 10.300.000 pesetas para financiar un "diagnóstico de la juventud organizada" en Bolivia (3.800.000) y un estudio sobre "multiplicadores para la participación ciudadana en el municipio" en Colombia (6.500.000). Hay otras ONG y ONGD subvencionadas cercanas al PP, cuya vinculación directa con ese partido no hemos podido comprobar. Forma parte de la Coordinadora la dudosa ONGD -porque no se dedica a la cooperación para el desarrollo- "Humanismo y Democracia", cuyo responsable es el dirigente del PP Javier Rupérez.

(74). No se trata, evidentemente de una ONGD. La subvención se utilizó para la financiación de un "Seminario internacional sobre la independencia del poder judicial".

(75). Tampoco constituye una ONGD; las subvenciones se destinaron a la financiación de un "Programa iberoamericano de fortalecimiento democrático municipal" (3.500.000) y un "Programa de cooperación intermunicipal" (4.800.000).

(76). Se trata de una organización vinculada al Banco Exterior que publica, con tal subvención, la versión española de la revista *Desarrollo*

(77). El Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, MPDL, también vinculado al PSOE recibió financiación en 1989, 5.000.000 y en 1992, 11.678.000.

(78). ISCOD, Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo vinculado a UGT. Mientras Fundescop (Fundación para el Desarrollo del Cooperativismo y la economía Social) es la vertiente cooperativista de UGT, ISCOD trabaja como ONG de desarrollo.

(79). Ver la lista completa en el *BOE* de 29 de diciembre de 1989.

(80). SECIPI: *Convocatorias 1991 (Organizaciones No Gubernamentales)*, Madrid, SECIPI, 1992. Es cierto que ese año, frente a los anteriores y contra la letra del art. 2 del R.D. 825/1988, en el que se especifica a la Cruz Roja como organización beneficiaria de estos fondos, no se concede a esta entidad más que la financiación citada.

(81). Asociación de Investigación y Especialización sobre temas Iberoamericanos, fundada en 1981 y presidida por la eurodiputada centrista Guadalupe Ruiz-Giménez.

(82). Se trata de la Fundación Friedrich Ebert, socialdemócrata, la Fundación Konrad Adenauer, demócratacristiana, Friedrich Naumann, liberal, y Hanns Seidel, del partido social-cristiano de Baviera. La mayoría de sus proyectos son financiados en su totalidad por el Estado; los de las ONGD religiosas, ligadas a las iglesias protestante y católica, tienen una financiación del 75%. *Memorandum of the Government of the Republic of Germany for the DAC Annual Review 1986-87*. En otros países europeos, como Holanda, tienen más importancia las ONGD vinculadas a sindicatos.

(83). "Les ONG s'attachent de plus en plus à sensibiliser les habitants des pays Membres de l'OCDE aux problèmes du développement...Ce problème exige, et probablement mérite, que les ONG et les organismes publics mènent des actions plus cohérentes s'inscrivant dans le cadre d'un vaste mouvement pour

*l'éducatios au développement dans les pays de l'OCDE". OCDE: *Vingt cinq ans de coopération pour le développement*, op. cit., pp. 174 y 176. La CE dedica una parte del presupuesto para la cofinanciación de acciones de desarrollo con ONG (línea B7-5032 del presupuesto comunitario, 9.3 m.ecus en 1990) a las "acciones de sensibilización de la opinión pública sobre cuestiones de desarrollo" con el objetivo, entre otros, de "facilitar y reforzar la acción de las ONG europeas, encaminada a desarrollar y consolidar la solidaridad entre los pueblos de Europa y de los PVD. Responde con ello a la necesidad, ya ampliamente reconocida, de centrar la atención de la opinión pública en los problemas que origina la creciente interdependencia entre el Norte y el Sur del mundo". *Condiciones generales para la cofinanciación de acciones de sensibilización de la opinión pública sobre cuestiones de desarrollo realizadas por ONG en la CE*, VIII/271/87.*

(84). La CE prevé una partida presupuestaria, la B7-302 (38.000.000 ecus en 1991), para ayudar a la autosuficiencia de los refugiados y desplazados en los países en desarrollo no asociados, y otra (B3-4110, 1.584.000 ecus en 1991) para las organizaciones que actúan en favor de los trabajadores migrantes. En nuestra opinión únicamente las ONGD que trabajan con refugiados y desplazados in situ deberían ser consideradas como tales, y no las que gestionan la situación de aquéllos en los países occidentales de destino, la CEAR (miembro no obstante de la Coordinadora de ONGD) en el caso de España, cuya financiación debería proceder del Ministerio de Asuntos Sociales y no del MAE.

(85). 96 donaciones globales, por un total de 9,9 m.ecus, de las 443 acciones de desarrollo cofinanciadas en 1989. COM(91) 52 final, pág. 8. Reciben este tipo de subvenciones las ONG que "al menos en tres de los cinco últimos años, han obtenido financiación normal", *Condiciones generales para la cofinanciación de acciones en los PVD por ONG*, pág. 23.

(86). Las medidas concretas sobre ello en las obras citadas de J. KOK y O. LUTZ. En España se está elaborando actualmente una normativa en este sentido.

(87). Documento del Consejo R/207/78 (GCD) de 26 de enero de 1978.

(88). Fundamentalmente en los países de mayor desarrollo relativo de la zona, excepto Brasil y Chile, donde, en el programa de cofinanciación de la CE, sólo trabaja una ONGD española, la Fundación CIPIE, y son muy activas las de otros países comunitarios como Bélgica e Italia; la causa de que la presencia española sea más significativa en estos países tiene que ver con que las ONGD europeas operan con las poblaciones más necesitadas de los países en desarrollo, por lo que su presencia es mayor en los menos desarrollados de América Latina donde, a su vez, destaca menos la de las ONGD españolas. En

la distribución geográfica de la cooperación comunitaria por este mecanismo, América Latina ocupa el segundo lugar después de Africa subsahariana, con un porcentaje que ha ido progresando del 23 % en 1979 al 31 % en 1988 y al 33 % en 1989. Ver COM(91) 52 final, pág. 8 y pp. 11 y ss.

(89). UNEFA, (Unión de Escuelas Familiares Agrarias): establecimiento de un centro de capacitación agraria; Fundación CIPIE: construcción y puesta en funcionamiento de una guardería, ampliación de un centro deportivo, apoyo a la ONG local Fundación del Sur, formación y mejora de técnicas agrarias, ampliación de una guardería, construcción de un centro comunal; CODESPA: apoyo a la ONG local "Asociación para el Fomento de la Cultura". Proyectos generalmente financiados en el 50 % de su coste. El resto corresponde a 4 ONG italianas, dos alemanas y una danesa.

(90). Cada una de las del resto de los Estados comunitarios que actúan en ese país, realiza un proyecto: 5 ONGD italianas, 5 belgas, 3 de Alemania, 1 de Gran Bretaña y 3 francesas.

(91). También hay que tener en cuenta en la ponderación de los datos que de las 70 ONG inscritas en la Coordinadora -con las reservas a que hemos hecho referencia- únicamente 46 han tenido algún contacto con la Dirección General de Desarrollo de la CE, y de éstas, sólo 25 han obtenido financiación comunitaria. DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO: Lista indicativa de las ONG en contacto con la Dirección General de Desarrollo (sector ONG), VIII/1205/86, enero de 1991.

(92). Ver nota 65 del capítulo dedicado a las precisiones terminológicas, pág. 65. Además: VIÑAS, A.: "Community Relations with latin America. Past, present and Future", ponencia presentada en la Conferencia *The European Community after 1992: a New Role in World Politics?*, Luxemburgo, 28-31 de mayo de 1990 (mimeo); RUIZ JIMENEZ, G.: "Nouvelles politiques européennes de coopération au développement avec l'Amérique latine", *Cahiers CERCAL*, nº 3, mayo de 1991; VAN KLAVEREN, A.: "Las relaciones europeo-latinoamericanas: entre la ilusión y el realismo", *Seminaire d'été: Les relations entre la Communauté Européenne et l'Amérique Latine dans les années 1990*, CERCAL, Bruselas 22-31 de julio de 1991 (mimeo).

(93). No vamos a insistir en los hechos que históricamente determinan este desinterés: desde la posición geográfica de la región latinoamericana, que la sitúa en el área de seguridad y, ahora, también de interés económico de Estados Unidos, de los que a su vez los miembros de la CE son aliados -"It is difficult to imagine any political or strategic arrangements between Latin America and Europe which do not take into consideration the interests of the United States", GRABENDORFF, W.: "European Community Relations with Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1988, pág.71.- hasta la

orientación de éstos, en sus relaciones con el mundo en desarrollo, hacia sus antiguas colonias de África y el hecho de que España y Portugal, que, con su presencia en la CE, podían haber influido en la ampliación a América Latina de esa orientación comunitaria, no hayan formado parte de la CE hasta muy recientemente. Por otra parte, las economías latinoamericanas no son competitivas en la CE, de manera más acentuada desde las perspectivas de instauración del mercado único y de las facilidades otorgadas a algunos países de la Europa del Este, con cuyas economías centradas en la producción de bienes primarios, concurren aquéllas.

(94). El programa PHARE, resultado del encargo que hizo el G-7 a la Comisión de coordinar "la ayuda a la reconstrucción de Polonia, Hungría y Checoslovaquia", ampliado posteriormente al resto de los países ex-comunistas, es un ejemplo -junto con la iniciativa del BERD y las negociaciones de acuerdos de asociación- de la aproximación global comunitaria, adecuada a las condiciones económicas de los países beneficiarios, muy diferente de la que la CE dispensa a América Latina, para la que se ha presupuestado el 30% de 2.900 millones de ecus en el periodo 1991-95 (el otro 70% es para la cooperación con Asia), mientras que sólo en ayuda alimentaria la CE proporcionará a la antigua URSS 2.000 m.ecus y 400 m.ecus en asistencia técnica; la desagregación de esas cantidades en AZCONA OLIVERA, J.A.: "La asistencia financiera a la URSS: un marco para el desarrollo de nuevos instrumentos comunitarios de financiación", *BICE* 11-17 de noviembre de 1991, pp. 3.607-3.611. Sobre ello el profesor A. VIÑAS ha dicho que "...lo que ocurra en Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Yugoslavia o la Unión Soviética tiene implicaciones para la Comunidad no sólo en el plano económico, sino también en el político, en el social o en el de la seguridad. Nada de lo que ocurra o pueda ocurrir en América Latina alcanzaría un efecto semejante...En cualquier caso la valoración política de ambos fenómenos hecha por las instancias comunitarias ha llevado a la Comunidad a la adopción de un conjunto de medidas económicas, financieras y de cooperación en favor de los países del este y de la cuenca mediterránea que desafía toda comparación con lo que la misma Comunidad ha realizado de cara a América Latina en estos últimos años." "La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio", *ICE* n° 690, febrero de 1991, pp. 137-138. Algunas medidas concretadas oficialmente en el Reglamento del Consejo n° 3.906/89 sobre ayuda a Polonia y Hungría, *DOCE* n° L 375 de 23 de diciembre, ambos países han sido, además declarados elegibles para recibir fondos del BEI; reglamento CEE n° 597/91 relativo a una acción de urgencia para el suministro de productos agrarios y medicamentos destinados a Bulgaria y Rumanía, reglamento CEE n° 598/91 para el suministro de productos agrícolas a la URSS, etc.

(95). Sobre esto TSHIMPANGA MATALA: *La política de desarrollo de la Comunidad Europea en África en el marco de los convenios de Lomé*, Madrid, AEI, 1991; *LE COURRIER ACP-CE* de marzo-abril de 1990 dedicado al IV

Convenio de Lomé, cuyo texto se incluye.

(96). Comunicación de la Comisión al Consejo: "Orientaciones para la cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia", COM (90) 176 final de 11 de junio de 1990.

(97). "Unas relaciones plagadas de asimetrías, antinomias y contradicciones", NAJERA IBÁÑEZ, A.: "El interés de la CE por América Latina", *BICE*, 4-10 de marzo de 1991, pág. 703.

(98). Una periodización de las relaciones CE-América Latina en NAJERA IBÁÑEZ, A. y MUÑOZ DE URQUIZA, M.: "El diálogo con el Grupo de Río y las nuevas orientaciones en el ámbito de la cooperación: ¿Un nuevo rumbo en las relaciones CE-América Latina?", *RIE* n° septiembre de 1992, pp. 827-856. En este trabajo se establecen dos etapas diferenciadas en las relaciones CE-América latina: 1957-1982 y 1983 en adelante. En la primera, especialmente en los años 70, los frutos fueron, en el terreno político, la institucionalización de un diálogo poco significativo entre ambas, en 1971, y en el económico, la firma de varios acuerdos comerciales y de cooperación, así como la inclusión de los países de América Latina en el SPG. En la segunda, marcada por la crisis centroamericana, el ingreso de España y Portugal en la CE, el relanzamiento del proceso de integración comunitaria y el fin de la Guerra Fría, ha habido un reforzamiento de las relaciones que apunta, si no a un cambio cualitativo, si a una modificación de los esquemas tradicionales de cooperación para el desarrollo Norte-Sur, tanto en el terreno económico como en el político. Otro autor, el profesor DE JUAN Y PEÑALOSA, diferencia igualmente dos etapas: "una primera que se alarga y languidece entre los años 1971-83; y la segunda, a partir de 1983...", "La Comunidad y el Pacto Andino: unas relaciones prometedoras", *ICE* agosto-septiembre de 1990, pág. 105. Para el profesor VIÑAS se inicia una nueva etapa en 1989, con la Presidencia española de la CE y la atribución de la Comisaría Norte-Sur a un español, A. Matutes. A partir de entonces, hay una expansión de la presencia diplomática de la CE y "en el plano conceptual se producen innovaciones importantes", "América latina: olvido, transición y cambio", *op. cit.*, pp. 133-134.

(99). Sólo existía, desde 1970 (Declaración de Buenos Aires), el contacto a través de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), que quedó suspendido a raíz de la guerra de las Malvinas.

(100). Varios factores inciden en el desequilibrio comercial: América Latina sólo representa para la CE el 2,5% de sus importaciones y el 2,1% de sus exportaciones, al contrario, la CE asume el 20% de las ventas de América Latina; la estructura de estos intercambios es la típica del intercambio desigual: el 35% de las exportaciones de América latina hacia la CE está constituido por productos alimentarios, el 17% por materias primas agrícolas, el 9,7% por

minerales y metales, el 2,3% combustibles, y el 24,7% productos manufacturados correspondientes únicamente a 3 países. Los productos manufacturados constituyen el 84% de las exportaciones de la CE a América Latina, de ese porcentaje el 50% corresponde a bienes de equipo (datos de 1988), MINSBURG, N.: "Relaciones comerciales CE-ALADI", *ICE*, 4-10 de noviembre de 1991, pp. 3523-3528. Ver también el dictamen del Comité Económico y Social sobre "La cooperación económica y comercial entre la Comunidad Europea y América Latina", 31 de enero de 1991, CES 87/90 Pohl/GL/mb/at. Sobre el proteccionismo de la PAC e incluso la competencia que por medio de ésta se hace a los productos agrícolas del mundo en desarrollo, el profesor VIÑAS ha señalado que "...la evolución de la PAC, al favorecer la producción interna y descoyuntar los precios practicados en el mercado comunitario de los internacionales, introdujo un sesgo altamente negativo para aquellos países suministradores tradicionales de la CE pero cuyas producciones (de la zona templada) competían con la comunitaria...más tarde, cuando la Comunidad pasó a convertirse en el segundo exportador mundial de productos agrícolas, los países latinoamericanos hubieron de contemplar, impotentes, cómo una exportación comunitaria subvencionada vía restituciones les arrasaba en terceros mercados", "La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio", *op. cit.*, pág. 128.

(101). Tanto porque la mayoría de estas exportaciones está constituida por bienes primarios, como porque "los productos industriales (que) están casi en su totalidad incluidos en el sistema se clasifican en "sensibles", "semisensibles" y no "sensibles" y únicamente estos últimos no tienen límites de importación...a partir de 1981 se introdujeron modificaciones que redujeron el peso relativo de los productos no sensibles y aumentaron considerablemente el de los sensibles...éstos están sujetos a contingentes máximos...", CANELA, S.: "¿Por qué no comerciamos más con América Latina? Proteccionismo y discriminaciones de la Comunidad", *Síntesis*, n° 4, enero-abril de 1988, pp. 172-181; también sobre la infrautilización del SPG, DE JUAN Y PEÑALOSA, R.: "La CEE, a modo de sonsonete que suena a cantinela, recuerda a esos países la infrautilización que hacen del SPG. En el caso de los países andinos, las variaciones en su utilización son muchas, intensas y sorprendentemente dispares...hay que tener en cuenta que los volúmenes, las listas, los porcentajes, las calidades, etc. de las mercancías sujetas al SPG, varía de año en año; esto sin olvidar los límites impuestos por acuerdos internacionales (por ejemplo el AMF) o impuestos a determinados países para determinadas mercancías", ("La Comunidad y el Pacto Andino: unas relaciones prometedoras", *ICE*, agosto-septiembre de 1990, pág. 110.). En definitiva, sólo un 11% de las exportaciones latinoamericanas entran en la CE con aranceles reducidos o nulos, MINSBURG, N.: "Relaciones comerciales CE-ALADI", *BICE*, *op. cit.*, pág. 3.525.

(102). Ver el informe de la Comisión sobre el primer año de aplicación Doc. COM (89) 81 de 17 de febrero de 1989.

(103). Se trata de una serie de medidas de lucha contra la producción de droga en Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador. Concretamente, el apoyo financiero a Colombia por 60 millones de dólares en el periodo 1990-93 y la aplicación a los cuatro países del trato de favor comercial que disfrutaban los PMA con el fin de fomentar la sustitución del cultivo de la coca. Ver el documento COM (90) 254 final de 29 de junio de 1990. También IRELA: "América Latina y Europa frente al problema de la droga: ¿nuevas formas de cooperación?", Dossier n° 32, mayo de 1991.

(104). COM (90) 176 final de 11 de junio de 1990.

(105). JOCE n° L 48 de 21 de febrero de 1981.

(106). Por ejemplo, sólo 24 de los 240 m.ecus presupuestados para la cooperación con América Latina en 1988 se destinaron a la cooperación económica. Todo lo demás fue ayuda al desarrollo (202 m.ecus) y ayuda humanitaria (15 m.ecus). Entre 1976 y 1988, de 4.489 m.ecus correspondieron a la cooperación económica 170 m.ecus, de los cuales a América Latina el 34 % (58,56 m.ecus). Ver el Informe decenal presentado por la Comisión: "Trece años de cooperación con los PVD/ALA. Datos y resultados de la experiencia", SEC (89) 713 final, 10 de mayo de 1989.

(107). COM(90) 176 final de 11 de junio de 1990, pág. 1.

(108). "La cooperación tendrá como finalidad el desarrollo humano...se considera que el respeto a los derechos humanos es un factor fundamental para un verdadero desarrollo y la propia cooperación se concibe como una contribución a la promoción de esos derechos...la necesidad de integrar sistemáticamente la dimensión medioambiental en todas las acciones de ayuda y de cooperación..." Propuesta de reglamento (CEE) del Consejo, COM(91) 104 final. 11 de abril de 1991, pág. 3.

(109). Se trata de las consecuencias del acuerdo de Luxemburgo, firmado en 1985, y concretado en la reunión de San Pedro Sula en 1989, que comprende una serie de instrumentos de cooperación: financiera y técnica, comercial, científica y técnica, formación, medio ambiente, lucha contra la droga, etc. cuyo desarrollo movilizará entre 100 y 140 m.ecus por año. Sobre ello ver ABOU, S.: "La Communauté et l'intégration économique en Amérique Centrale", *Revue du Marché Commun*, n° 345, marzo de 1991, pp. 191-198. En la reunión de San José VI (Dublín 9 y 10 de abril de 1990) se concretaron otras medidas como el apoyo europeo al Sistema Centroamericanos de Pagos, con un compromiso de 120 m.ecus (convenio n° ALA/89/12), la creación de un fondo Nicaragua-Honduras, con 30 m.ecus y el apoyo financiero al Banco

Centroamericano de Integración Económica con 6 m.ecus.

(110). En principio la Comisión propuso 2.99 m.ecus, reducidos por el Consejo a esos 2.750. Las líneas presupuestarias afectadas son: B.7. 3000, 3001, 3002, 3003, 3004; B.7. 3010, 3011, 3012, 3013, 3014; B.8. 7300, 7301, y 7304; B.8. 7310, 7311 y 7314

(111). Incluso antes de la integración en la CE, España participó en la primera reunión de San José, en 1984, con los países centroamericanos. El apoyo al proceso de paz de Contadora primero y Esquipulas posteriormente, está en el origen del nuevo periodo de acercamiento entre la CE y América Latina, y no sólo Centroamérica, puesto que el Grupo de Río que se convertiría en interlocutor regional de la CE, era, al principio, el Grupo de Apoyo a Contadora. El hecho de que España participara desde el comienzo en ese proceso, es significativo.

(112). F. MERRY DEL VAL señala que "si comparamos estas declaraciones con las existentes en el Tratado de Roma o en el Acta de la primera ampliación, resulta evidente la diferencia de tratamiento existente. La Comunidad ha evitado la mención específica de concesiones arancelarias, prestaciones financieras o garantías permanentes de acceso al mercado español para las exportaciones latinoamericanas que pudieran implicar un cambio en cualitativo de su política respecto a América Latina..." en "La política comercial comunitaria", *Papeles de Economía Española*, n° 25 (1985), pp. 291-292, citado en nota 16 por SOTILLO LORENZO, J.A.: "América Latina en las negociaciones del ingreso de España en la Comunidad Europea", *Política y Sociedad* n° 4 (1989), pp. 25-32.

(113). Elaborado por la Comisión a propuesta de Felipe González, dio lugar a la Comunicación de la Comisión al Consejo COM (86) 720 final: "La Comunidad Europea y América Latina", 2 de diciembre de 1986, aprobada en el Consejo de Ministros de 22 de junio de 1987, Communication à la Presse, Conseil des Communautés Européennes, 7120/87 (Presse 10), de 22 de junio de 1987 y *BOL. CE-6/1987*, p. 3.5.1.

(114). Los augurios también eran negativos: VIÑAS, A.: "...tenuemente se indicaron algunas posibles líneas de progreso. En realidad no se asumió ningún nuevo compromiso...", "La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio", *op. cit.*, pág. 131; R. ESTRELLA señala que era "un documento técnicamente correcto, discutible en los ideológico e insostenible en su operatividad, ya que elude toda referencia a instrumentos para la financiación...", "Un nuevo modelo de relaciones, en VV.AA.: *Europa-América latina: el desafío de la cooperación*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1988, pp. 76-77.

(115). Las nuevas orientaciones presentadas por la Comisión y aprobadas por el Consejo responden a una resolución del PE de 17 de octubre de 1988 (doc. A-2-222/88, ponente DALY, *DO* n° C 309 de 5 de diciembre de 1988), en la que se esbozan las líneas fundamentales de aquéllas: diversificación de los tipos de cooperación según el nivel de desarrollo de los países de que se trate, creación de instrumentos "totalmente distintos tales como la promoción comercial, etc.". Las nuevas orientaciones fueron aprobadas por el PE el 16 de diciembre de 1988 (doc. A2-276/88, ponente CRUSOL, *DO* n° C 12 de 16 de enero de 1989).

(116). Fundamentalmente se ha traducido en la separación de las líneas presupuestarias de cooperación para los países en desarrollo no asociados, en uso de sus competencias en cuanto a la aprobación del presupuesto; institucionalmente en la celebración de reuniones con los Parlamentos Latinoamericano y Centroamericano y, sobre todo, en la aprobación de resoluciones e informes comprometidos en materia de derechos humanos, cooperación, desarrollo e integración de importante peso político tanto para la actuación de la CE como para los países a los que se refieren, teniendo en cuenta la legitimidad democrática del órgano del que emanan (por ejemplo, entre los más recientes: Informe de la Comisión de Desarrollo y Cooperación sobre determinadas formas para alcanzar una mayor seguridad alimentaria, ponente Sr. Wynn, de 28 de enero de 1992, sobre la función de las ONG en la cooperación al desarrollo, ponente Sr. Vecchi, de la misma fecha, sobre la situación de las mujeres y los niños en los PVD, ponente Sra. Daly, de 2 de abril de 1992. res. sobre la PAC y los países en desarrollo, DOCE n° C 69 de 20 de marzo de 1989, de carácter político, por ejemplo res. de apoyo al Plan Arias, DOCE n° C 318/147 de 30 de noviembre de 1987, etc. Sin embargo también hay que considerar que la naturaleza comprometida de las resoluciones del PE se ve favorecida por sus escasas competencias reales que "provoca con mayor facilidad concesiones verbales", ASHOFF, G.: "La cooperación al desarrollo entre la Comunidad Europea y América Latina, experiencias y perspectivas", IRELA, documento de trabajo n° 16, 1989.

(117). Las reuniones entre los embajadores latinoamericanos ante la CE (GRULA) y el Comité de Representantes Permanentes de los Estados Miembros se interrumpió en 1982, con la guerra de las Malvinas y se reanudó el 3 de abril de 1989, bajo la Presidencia española de la CE. En esta reunión se trataron globalmente los temas que han dado lugar a las negociaciones política y económicas a las que estamos haciendo referencia: crecimiento y desarrollo económico, endeudamiento, incidencias del mercado único en los países latinoamericanos, diálogo político. Communication á la Presse 5755/89 (Presse 55), Bruselas 3 de abril de 1989.

(118). Para el profesor Viñas "El comienzo de la segunda Comisión Delors en 1989 coincidió con la Presidencia española de la CE. Indudablemente no fue un azar que el sustituto de Claude Cheysson en la cartera Norte-Sur fuera, en esta ocasión, uno de los dos comisarios españoles: Abel Matutes. Bajo su dirección los servicios de la Comisión pronto abordaron la mejora de las relaciones con América Latina...", VIÑAS, A.: "La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio", *op. cit.*, pág. 133.

(119). Hubo un debate en la CE sobre dos posibilidades para el futuro comunitario, el *élargissement* y el *approfondissement*, referidos respectivamente a la ampliación de la CE en los mismos términos en que estaba establecida y a la profundización de esos términos hasta sus máximas consecuencias.

(120). Las citas pueden ser infinitas, recogemos una del Presidente de la AECI, F. Valenzuela: "...cuando España ingresa en la Comunidad se encuentra con un profundo vacío en las relaciones con A.L. Por ello el objetivo español consistió desde el primer momento en revertir esa tendencia. La voluntad española de incorporar a la CE una dimensión iberoamericana quedó patente desde las dos declaraciones anejas al Tratado y el Acta de Adhesión...desde entonces no parece exagerado constatar el relevante papel de España y Portugal en la profundización del marco de relación entre ambas regiones...se ha impulsado la relación con Centroamérica, institucionalizado el diálogo de San José al más alto nivel y la Comunidad ha comprometido su primer programa de alcance macroeconómico fuera del sistema de Lomé, se ha conseguido el ingreso de República Dominicana y Haití en Lomé, ha comenzado a funcionar el acuerdo CE-Pacto Andino...", continúa la lista de los progresos en las relaciones CE-AL, VALENZUELA MARZO, F.: "Rasgos de la política española de cooperación con América Latina", VV.AA.: *América Latina y nuevos conceptos de seguridad*, Zaragoza, Centro Pignatelli/Seminario de Investigación para la Paz, 1992, pp. 209-210; del Director General de Política Exterior para Iberoamérica, Y. Pico de Coaña: "...España ha jugado un papel que, sin exageraciones, podríamos considerara importante...las conferencias de San José, que engloban hoy a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores a 21 países han tenido un desarrollo progresivo...precisamente a instancias de España el Grupo de Río ha institucionalizado sus relaciones con la CE...España, asimismo, ha solicitado y obtenido de la CE la concesión del sistema de preferencias generalizadas a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú...Se puede garantizar que los funcionarios españoles que trabajan en relaciones con temas comunitarios han defendido con gran tenacidad (y con independencia del éxito real) los intereses y derechos de los países americanos en Europa...", PICO DE COAÑA, Y.: "Política española hacia Iberoamérica", *Ibidem*, pp. 196-197. Por cierto que la inclusión de Haití y la República Dominicana en el Convenio de Lomé tuvo lugar bajo la Presidencia francesa de la CE.

(121). El profesor Galinsoga lo expresa como "la "succión" de España derivada de su inserción en un marco comunitario europeo, cuyas relaciones con América Latina se hallan lejos de cualquier priorización", GALINSOGA JORDA, A.: "España-América Latina: relaciones bilaterales y dimensión europea", *Anuario Internacional CIDOB*, 1990, Barcelona, CIDOB, 1991, pág. 61.

(122). Los cambios acaecidos en los tres planos "han forzado a un replanteamiento de la actividad exterior de la CE", VAN KLAVEREN, A.: "Las relaciones europeo-latinoamericanas: entre la ilusión y el realismo", *Seminaire d'été: Les relations entre la Communauté Européenne et l'Amérique latine dans les années 1990*, Bruselas, 22-31 de julio de 1991, mimeo. pág. 18.

(123). "España está lejos de poder defender, como postura negociadora frente a Bruselas, la existencia de vínculos especiales con aquella región y que, en definitiva, no fuera posible la inclusión de los países latinoamericanos como un área de actuación preferente de la Comunidad, ni en el ámbito de su política comercial ni en el de la cooperación para el desarrollo...El Gobierno español juega la carta latinoamericana en la mesa de negociaciones pero no supo o no pudo imponer sus tesis frente a una Comunidad cuyo modelo de relación con los países del Tercer Mundo se agotaba en las áreas comprendidas por el Convenio con los ACP...España pretendía salvar las especiales relaciones por otra parte inexistentes.", SOTILLO, J.A.: "América Latina en las negociaciones del ingreso de España en la Comunidad Europea", *Política y Sociedad*, nº 4 (1989), pp. 25 y 28.

(124). "The term "technical cooperation covers a variety of activities involving numerous financing and technical agencies in numerous and diverse countries...: pre-feasibility and feasibility studies for capital projects, engineering design and construction oversight for capital projects, research, institution building projects, policy studies, individual free-standing fellowships, individual expert services, short term training...", VV.AA.: *Does Aid Work?*, Londres, 1986, pág. 181.

(125). También lo es para el CAD, "En général la coopération technique a fait l'objet d'évaluations moins extensives et moins rigoureuses que l'aide financière. De ce fait on ne dispose pas d'éléments d'information recueillis de façon systématique qui pourraient être utilisés pour renforcer les activités dans ce domaine...", CAD: *Vingt cinq ans de coopération pour le développement*, París, OCDE, 1985, pág. 321.

(126). En 1987, de una AOD total de 43.078.125.672 pesetas, la asistencia técnica supuso 9.907.992.186 pesetas, de los cuales correspondieron a América Latina **3.751.740.466**, casi lo mismo que a los países africanos (**3.359.453.834** pesetas). Se incluyen en estas cifras **2.000** millones de pesetas de ayuda

alimentaria, que no se desglosa por países ni por proyectos o cantidades en el PACI, 300 millones de financiación de ONG y 80 de ayuda de emergencia. Distinguimos estas partidas porque, como se ha señalado en el texto, no las consideramos estrictamente como asistencia o cooperación técnica, sino como otros instrumentos de cooperación. En 1988 se trató de 3.011.546.728 pesetas para asistencia técnica a América Latina de un total de cooperación técnica bilateral de 6.191.239.914 pts. (en el PACI figuran 9.835.677.444 pesetas, de los que hemos descontado 3.644.437.530 pts. que se destinaron a ayuda alimentaria, a la financiación de ONG y a ayuda de emergencia). En 1989, se destinaron a asistencia técnica con América Latina, 2.880.697.479 de un total en cooperación técnica de 9.200.429.630. En 1990, el total de cooperación técnica fue de 13.726.307.662 pesetas, de los que correspondieron a América Latina, 2.850.837.604. Por último en 1991, el total de asistencia técnica bilateral fue de 21.114.902.158 pesetas, de las que se presupuestaron para América Latina 2.299.887.058. Hay que tener en cuenta que estas cifras están extraídas de los PACI, sobre cuyo grado de realización no hay evaluaciones, de forma que, por ejemplo, las cantidades previstas para la cofinanciación de proyectos con ONG, no coinciden con las efectivamente distribuidas y señaladas en otra parte de este trabajo (los 2.400 millones previstos para 1990 fueron en realidad 1.978.433.494 pesetas); sólo existe un seguimiento, correspondiente al PACI de 1989, y se refiere a la cooperación descentralizada. Por otra parte, la redacción del *BICE* realiza un seguimiento anual de la cooperación española, que tenemos en cuenta, pero que utiliza cifras globales, sin distribuir por sectores: en 1987, la asistencia técnica fue de 50,5 millones de dólares, (*BICE*, 28 de noviembre-4 de diciembre de 1988, pp. 4317-4323), en 1988, de 24,6 millones de dólares (*BICE*, 13-19 de diciembre de 1989, pp. 4357-4362) en 1989 de 135,9 millones de dólares (*LAISECA*, V.: "La ayuda oficial al desarrollo en 1989" *BICE*, 19-25 de noviembre de 1990, pp. 4225-4228) y en 1990, de 180 millones de dólares, incluyendo la ayuda de emergencia y las subvenciones a ONG, (*RUIZ ARBELOA*, L.: "La ayuda oficial al desarrollo en 1990", *BICE*, 27 de enero-2 de febrero de 1992, pp. 295-298). También contamos con los cuestionarios de la OCDE cumplimentados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, según los cuales la asistencia técnica ha sido, en millones de dólares, de 12,4 (1984), en 1985 de 12,2, en 1986, de 14,3 mill.\$, y en 1987 de 18,3.

(127). "La cooperación española se orienta hacia los créditos y las donaciones. La interrelación entre la cooperación técnica y la asistencia financiera aumentará progresivamente", Líneas Directrices de la política española para la cooperación al desarrollo, reproducidas por *LOPEZ BLANCO*, P.: *Legislación básica de cooperación internacional*, Madrid, *SECIPI*, 1989, pp. 105-114.

(128). Constituye un tercio de la cooperación de los miembros del CAD. En algunos casos, como el de Alemania, la proporción es del 52 % de asistencia financiera y el 40 % de cooperación técnica; en España la cooperación técnica apenas supone el 16 % del total de la cooperación para el desarrollo.

(129). Para establecer diferentes modelos de cooperación, sobre ello dice P. PICONE: "...Il primo è dato dal rapporto intercorrente tra assistenza finanziaria ed assistenza tecnica allo sviluppo...Il secondo elemento è costituito dal carattere "vincolato" ("legato") o meno dell'aiuto, e dalla forma e dal grado in cui tale condizionamento si verifichi. Il terzo dal fatto che l'aiuto venga prevalentemente fornito a progetti specifici o a programmi generali di sviluppo, e dal differente grado in cui lo Stato "donatore" controlli la destinazione e la utilizzazione, da parte dello ricevente, delle risorse trasferite", *Diritto internazionale dell'economia*, 1989, pág. 993.

(130). Por ejemplo, en las previsiones para 1991 se señala que "el apartado "programas/proyectos" registra asimismo un crecimiento significativo (50.39%) debido, entre otras cosas, a la incorporación de los costes indirectos y los proyectos generales, como por ejemplo la ayuda de emergencia...y a la inclusión de las previsiones de las ayudas y subvenciones a las ONG...", SECOPI: *Plan Anual de Cooperación Internacional (Previsiones para 1990)*, Madrid, SECOPI, 1990, pág. 9. Igualmente en el correspondiente a 1991 se subraya la parte correspondiente a la inclusión en la asistencia técnica bilateral de "la ayuda de emergencia, los costes de infraestructura, etc.", del incremento de la cooperación en un 47.27% respecto al año anterior.

(131). *Ibidem*, pp. 108-100.

(132). Por supuesto también hay proyectos mal concebidos y peor ejecutados en los que se basan muchas críticas a la cooperación técnica, e incluso algunos autores han espigado aquéllos que han resultado especialmente inicuos para los fines de desarrollo perseguidos, por ejemplo TIMBERLAKE, Ll.: *Africa en crisis. Las causas. Los remedios de la bancarrota ambiental*, Madrid, Cruz Roja, 1987.

(133). En los supuestos en que existen convenios y Comisiones Mixtas, en los PACI únicamente se consigna una cantidad destinada a "programas multisectoriales decididos por la Comisión Mixta" sin desglose de proyectos, organismos y cantidades. Es el caso de Argentina en 1990, que de 232.997.840 pts. de asistencia técnica, corresponden a ese apartado 131.000.000 de los que sólo se sabe que 29.000.000 son gastos indirectos; igualmente en el caso de los convenios sectoriales, se atribuyen cantidades al convenio sin más concreciones: por ejemplo también Argentina en el mismo año, de los 18.050.000 pts. de cooperación científica realizada por el CSIC, 3.350.000 pts. corresponden al convenio de cooperación científica, o de los 117.521.500 pts. correspondientes

a la cooperación técnica con Brasil, 61. 581.000 pts. corresponden a la aplicación del convenio de cooperación científico y técnico.

(134). Por ejemplo RENFE destina todos los años y a todos los países latinoamericanos una cantidad variable entre 2 y 17 millones de pesetas (a los que se añade la cofinanciación, también variable, por parte de la AECI) a "Asesoramiento a los procesos de explotación y colaboración industrial" en el sector de "Servicios, transportes y comunicaciones", sin que se especifiquen los proyectos concretos en que consiste tal asesoramiento que suponemos que no es igual en todos los países.

(135). Sucede con los proyectos de cooperación científica cofinanciados por el CSIC y la AECI o el ICI, también puede ocurrir que una entidad financie el proyecto y otra lo ejecute, en este caso, respectivamente el ICI y el CSIC, y figure en la cooperación de ambas.

(136). En los PACI de 1988 y 1989 se recogen prácticamente todos los datos no sólo en cuanto a la especificación de los proyectos -con la excepción de algunas entidades-, sino también en lo que se refiere al personal, expertos, cooperantes y becarios, dedicado a cada proyecto. Sin embargo en los PACI de 1990 y 1991 no sólo no se recoge esta última información, sino que, especialmente en el de 1991, cuando se produce un mayor crecimiento del volumen de cooperación, se generaliza la utilización por las distintas entidades de sus cifras globales sin asignarlas a proyectos concretos.

(137). En realidad se han firmado prácticamente con todos los países latinoamericanos acuerdos o convenios generales de cooperación, sin embargo sólo se trata de los que se han denominado "de tercera generación", es decir, los titulados de "cooperación y amistad", que incluyen acuerdo económico, apertura de líneas de crédito y atienden a todos los aspectos de la cooperación, en los casos de Venezuela, México, Argentina y Chile. Los convenios generales o convenios-marco con los demás países, son los siguientes (la fecha es la de su publicación en el *BOE* excepto en los casos en que se señala su fecha de celebración): Bolivia, convenio básico de cooperación técnica de 1 de octubre de 1975; Brasil, convenio de cooperación técnica de 22 de diciembre de 1973, convenio básico de cooperación técnica, científica y tecnológica de 24 de febrero de 1992; Colombia, Convenio de cooperación científica y técnica de 7 de marzo de 1981, acuerdo complementario general del convenio básico de cooperación científica y técnica de 2 de agosto de 1989; Costa Rica, convenio de cooperación técnica de 6 de noviembre de 7 de enero de 1974, convenio básico general de cooperación científica y técnica celebrado el 25 de octubre de 1990; Cuba, convenio y protocolo de colaboración científica y técnica de 9 de noviembre de 1978; Ecuador, convenio básico de cooperación técnica de 20 de

noviembre de 1972, complementario general de cooperación del convenio básico de cooperación técnica de 10 de septiembre de 1991; El Salvador, tratado de amistad de 18 de noviembre de 1952, convenio básico general de cooperación científico-técnica de 8 de noviembre de 1990; Guatemala, convenio de cooperación técnica de 17 de abril de 1977, acuerdo complementario general de cooperación del convenio básico de cooperación técnica de 16 de julio de 1991; Honduras, convenio de cooperación científica y técnica de 8 de marzo de 1982, protocolo complementario al convenio básico de cooperación científica y técnica de 29 de septiembre de 1986, acuerdo celebrado el 20 de septiembre de 1990 complementario general de cooperación del convenio básico de cooperación científica y técnica; Nicaragua, convenio de cooperación económica y técnica de 5 de octubre de 1974, de cooperación técnica de 3 de octubre de 1975, acuerdo complementario general de cooperación científica y técnica celebrado el 26 de abril de 1989; Panamá, convenio básico de cooperación científica y técnica de 25 de febrero de 1986; Paraguay, tratado de amistad de 9 de agosto de 1951, convenio básico de cooperación técnica de 29 de octubre de 1988, convenio general básico de cooperación científica, técnica y cultural de 5 de febrero de 1992; Perú, convenio básico de cooperación científica y técnica de 14 de marzo de 1975; República Dominicana, tratado de amistad de 3 de septiembre de 1953, convenio básico de cooperación técnica de 27 de junio de 1973, acuerdo complementario general del convenio básico de cooperación técnica de 24 de septiembre de 1991; Uruguay, convenio básico de cooperación científica y tecnológica de 24 de noviembre de 1976, acuerdo complementario general de cooperación del convenio básico de cooperación científica y técnica de 25 de abril de 1991.

(138). Los costes de personal e infraestructura ascienden en 1991 a 2.522.998.000 pts. de un total de cooperación técnica de 29.730.387.283 pts. (descontando la ayuda de emergencia, alimentaria, las financiaciones a ONG, etc. se trata de 21.114.902.158 pts.); en 1990, de 1.254.446.000 pts. a los que hay que añadir 994.137.000 pts. de "personal eventual de la cooperación en el exterior". En 1989, de 234 millones de pesetas correspondientes a los Jefes de Misión del ICI, etc.

(139). Orden de 26 de marzo de 1992 por la que se regula la concesión de becas y ayudas de formación, investigación, intercambio, promoción y de viajes y estancia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, *BOE* de 11 de abril de 1992. Las concesiones de la modalidad "Ayudas singulares de convocatoria abierta y permanente" en *BOE* de 19 de mayo de 1992. La convocatoria de ayudas a la investigación Quinto Centenario de la AEIC a través del ICI, en *BOE* de 27 de noviembre de 1991, y la resolución en el de 21 de mayo de 1992.

(140). El CYTED-D comprende una serie de proyectos de investigación: Estudios de alimentación y factores ambientales en la maduración y el cultivo integral, Biotecnología aplicada al desarrollo de métodos de diagnóstico de enfermedades infecciosas humanas y agropecuarias, Obtención de etanol a partir de materiales lignocelulósicos, Transformación de lignina en productos de alto valor agregado, Desarrollo de catalizadores para el proceso de craqueo catalítico, Aplicaciones industriales de la energía solar a temperaturas bajas y medias, Desarrollo de tecnología avanzada para el control distribuido de procesos, Robótica avanzada y fabricación flexible, Técnicas de inteligencia artificial con control industrial, Tecnología de elaboración de alimentos de humedad intermedia, Autoconstrucción, Técnicas constructivas industrializadas para viviendas de bajo costo, Mapa iberoamericano de corrosión atmosférica. Por otra parte, consiste en redes temáticas, proyectos de innovación, capacitación en gestión de I+D, y cooperación horizontal y asistencia técnica en gestión de la I+D; dentro de ésta última se incluyen el desarrollo de métodos de prospectiva para la definición de áreas de interés cooperativo en Iberoamérica, actualización de los indicadores de ciencia y tecnología en la región y la creación de un banco de evaluadores. Ver *Inventario de Programas América 92*, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1992.

(141). Ver la ponencia del Director General del ICI, J. JIMENEZ UGARTE: "Cooperación española con Iberoamérica en 1992" en la XXII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE, Madrid, 2-5 de junio de 1992, Doc. AS-021.

(142). El contenido de alguno de estos proyectos: "Estudios básicos para coordinar e integrar el funcionalismo de tre procesos interdependientes que tienen lugar en los ecosistemas, suelo-planta-fotosíntesis, fijación de N₂ y microrrización", "Estudio geológico-tecnológico de materiales perlíticos y puzolánicos del NO argentino y de las Canarias", "Caracterización faunística del Chaco", "Planificación ganadera en zonas áridas de Argentina. Mejora de la producción caprina", "Tecnología de productos pesqueros", etc. hasta un número de 17, 23 y 28 en los años 1988, 1989 y 1990 respectivamente. Además hay, desde 1988, un convenio de cooperación científica cuyos proyectos se financian directamente desde el CSIC, con una cantidad ese año de 6.470.000. 560.000 pesetas corresponden a la cooperación entre los Institutos Geográficos Nacionales de España y Argentina.

(143). Los proyectos financiados los años anteriores se sustituyen en éste, cuando se firma el convenio de cooperación entre el CSIC y el CONICET argentino, por menos proyectos más amplios, y desaparecen los financiados por el ICI. Se trata de: convenio de becas pre y post-doctorales, 10.500.000 pts., proyecto de investigación conjunta CONICET-CSIC, 2.280.000, convenio de cooperación científico-técnica CSIC-CONICET, 2.280.000, y los proyectos: bioecología de los recursos del Canal de Beagle, 534.000 pts., contrastación

arqueológica de la imagen etnográfica de los caones magallánicos fueguinos de la costa Norte del Canal de Beagle y sistemas forestales fueguinos. Estructura dinámica de los pastizales de Tierra de Fuego. Recordemos que antes se trataba de muchos más proyectos a los que se asignaban cantidades más reducidas (entre 200.000 y 400.000 pesetas).

(144). Existe un acuerdo especial para el desarrollo de programas de cooperación en materia socio-laboral entre España y Argentina, en vigor desde el 30 de mayo de 1991, elaborado en el marco del antiguo convenio de cooperación científica y tecnológica de 12 de diciembre de 1972 y hecho el 29 de octubre de 1987 (su aplicación provisional en *BOE* de 29 de febrero de 1988), por el que hay un compromiso de envío de expertos españoles y concesión de becas a profesionales argentinos (art. III).

(145). Hecho en Buenos Aires el 16 de abril de 1986. Un precedente de éste, en el Convenio General sobre cooperación científica y técnica de 12 de diciembre de 1972, *BOE* de 11 de enero de 1974. El Acuerdo de 21 de junio de 1991 en materia antártica (*BOE* de 21 de febrero de 1992) tiene componentes de cooperación científica.

(146). Por ejemplo el acuerdo especial para el desarrollo de la tecnología de concentradores de radiación solar entre la Empresa Nacional de Electricidad y la Comisión Nacional de Energía Atómica argentina, el 22 de mayo de 1991, *BOE* de 30 de mayo.

(147). "Simulación de células flexibles", 295.000 pts., "Conversión fotoelectroquímica de energía solar mediante electrodos policristalinos semiconductores", 295.000 pts., "Desarrollo metodológico para el análisis y planificación ambiental", etc. En 1991 la cooperación científica la constituyen los proyectos contenidos en los acuerdos del CSIC con el CNPQ de Brasil, aunque la dotación es menor, 1.306.000 pts., seguramente su distribución sea más racional que la asignación de las mismas cantidades a todos los proyectos, como ocurría con las financiaciones del ICI.

(148). De 13 de abril de 1989, *BOE* de 24 de febrero de 1992. Hay otro acuerdo de carácter científico pero aplicado al sector de la agricultura, de 12 de abril de 1984, *BOE* de 4 de abril de 1986.

(149). Gran parte, 100.600.000, para la colaboración entre el Instituto Geográfico Nacional y su contraparte cubana para la elaboración del atlas nacional y el atlas cartográfico-histórico de Cuba. El resto, con el mismo sistema que en los casos anteriores, para la realización de diversos proyectos de investigación científica a través del CSIC con financiación del ICI, para proyectos también similares: "Investigación sobre las minas oxidadas de oro", " Bases científicas para la optimización de la productividad de los cultivos a

través del riego", "Historia e historiografía de Cuba", etc. En 1989 se continúa con la cooperación a través del IGN destinándose de nuevo al mismo proyecto 100.600.000 pts. y el resto, 6.839.000, a los proyectos del CSIC. El total de cooperación técnica fue ese año de 220.030.000 pts.

(150). En la cooperación con Cuba se han utilizado créditos FAD para la financiación de: una planta de cítricos, 78 millones de pesetas, en 1983 y 64 millones de dólares en 1984, un plan frigorífico en dos fases, 1984 y 1985 por 2 millones de dólares y, también en ese año, la compra de varios buques y la financiación de unos programas de la UNESCO; en 1987 se abrió una línea de crédito de bienes de equipo de 3.250 millones de pesetas y la compra de 8 bueques por 0,23 millones de dólares; en 1988, una nueva línea de crédito para la compra de bienes de equipo de 3.500 millones de pesetas, y 2,25 millones de dólares canadienses para el programa UNESCO-Quinto Centenario; en 1989 se financió la compra de gruas porta-contenedores con 409 millones de pesetas, cinco buques, con 705,75 millones pts. y 1.472 millones para la compra de maquinaria de fabricación de motores. Los datos proceden de la respuesta dada por el Gobierno a una pregunta del diputado de Izquierda Unida Antonio Romero.

(151). Cuba es el único país latinoamericano que no cuenta con ningún tipo de vinculación con la CE.

(152). Por otra parte, en los debates parlamentarios sobre la cooperación española, se reproducen sistemáticamente las alusiones al régimen castrista y a la supuesta contradicción de la política exterior española respecto a la promoción de la democracia y la cooperación con Cuba. Por ejemplo, la intervención de la diputada del Grupo Popular Loyola de Palacio en una comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación, Luis Yañez: "Tampoco termino de entender lo que se refiere a los 87.000 millones de Cuba y los créditos y el dinero que se sigue dando a Castro. No sé si en el caso concreto de castro es para pagarle los insultos que ha dedicado al Presidente de esta Cámara...¿vamos a seguir apoyando con el dinero del contribuyente español las dictaduras como la castrista...¿vamos a seguir cometiendo el error que en su día cometimos con Nicaragua?". En la respuesta se hace referencia a los intereses de España y al principio de no injerencia. BOCG/DS/CD, Comisiones nº 56, 22 de marzo de 1991. En otra comparecencia ante la Comisión de Exteriores del Senado el Secretario de Estado señala la congelación de los fondos de cooperación para Cuba y El Salvador, "pero ese presupuesto no se devuelve a Hacienda, sino que se utiliza en la cooperación no oficial, por ejemplo para organizaciones de derechos humanos, para refugiados...y no es una cooperación gobierno a gobierno" (BOCG/S, Comisiones nº 69, 21 de febrero de 1991), lo que puede explicar en este caso la falta de asignación de esos 182 millones de pesetas.

(153). *BOE* de 9 de noviembre de 1978.

(154). Para la financiación, a través del CSIC, de proyectos de carácter científico similares a los que hemos visto para otros países: "Evaluación de la calidad de productos cárnicos", 470.000 pts, "Productos naturales de origen marino", 360.000 pts, "Nutrición animal", 760.000 pts. etc.

(155). Firmado el 19 de octubre de 1990, *BOE* de 17 de septiembre de 1991.

(156). "Convenio de intercambio científico en el área de ingeniería del conocimiento", "proyecto de cooperación conjunta en las áreas de cerámica y vidrios ópticos", "reservas biológicas", etc. hasta 17 proyectos.

(157). *BOE* de 16 de julio de 1991.

(158). Como el CYTED-D, el programa de la OIT "Apoyo a la formación técnica para el desarrollo cooperativo en América Latina", "Gestión de políticas económicas", entre la AECI y el Instituto del Desarrollo Económico del Banco Mundial, etc.

(159). De acuerdo con las prioridades de ambos países, los temas de los programas singulares son: la modernización tecnológica e industrial y los recursos naturales y la gestión del medio ambiente. Constituyen los ejes principales de la cooperación hispano-mexicana y deben articularse con los objetivos de la cooperación en otros sectores, especialmente el empresarial.

(160). A esos convenios nos hemos referido en el Capítulo III, nota 138. No incluimos aquí los convenios de seguridad social, que no constituyen cooperación para el desarrollo, sino únicamente los de asistencia técnica en el sector socio-laboral.

(161). La mayor parte, 9.129.000 pts, fueron costes indirectos, aunque también se contabilizan como AOD. El total de cooperación técnica fue ese año de 11.379.000 pts.

(162). *BOE* de 29 de febrero de 1988, cuyos antecedentes se encuentran en un Convenio de Cooperación Social de 10 de diciembre de 1965, y se enmarca en el Convenio General de Cooperación Científica y Tecnológica, de 12 de diciembre de 1972, que con este acuerdo especial se pretende desarrollar.

(163). Antes hubo un acuerdo de cooperación social, *BOE* de 7 de mayo de 1969, un acuerdo especial para el desarrollo de programas en materia socio-laboral, de 11 de octubre de 1984 y el citado de 1987.

(164). Hay varios convenios de cooperación con Bolivia en este terreno: 15 de febrero de 1966, acuerdo de 9 de abril de 1981. *BOE* de 23 de octubre de

1981, complementario del anterior para el establecimiento de un programa de cooperación socio-laboral, prórroga de éste de 22 de diciembre de 1983 (*BOE* de 15 de junio de 1985); acuerdo de cooperación técnica en materia socio-laboral complementario del de 1966 (*BOE* de 4 de junio de 1986). Además hay un convenio de asistencia técnica complementario del convenio de cooperación social para el establecimiento y desarrollo de un plan boliviano de formación profesional en el ejército, *BOE* de 26 de noviembre de 1974 y otro para el desarrollo de un programa de asesoramiento al programa de promoción profesional en el ejército, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y al Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra, *BOE* de 2 de julio de 1977.

(165). Con Brasil se firmó un acuerdo de cooperación social, *BOE* de 14 de abril de 1966, del que hay otro complementario para la ejecución de un programa en materia socio-laboral, *BOE* de 7 de junio de 1986.

(166). Existe un acuerdo de 22 de enero de 1986 en materia socio-laboral complementario del convenio básico de cooperación científica y técnica de 7 de mayo de 1981; otro complementario para el desarrollo de un programa interno socio-laboral

(167). Hay un convenio sobre cooperación social de 28 de julio de 1967, un acuerdo de asistencia técnica en desarrollo de éste de 5 de febrero de 1975, otro de asistencia técnica a la Caja Costarricense de Seguro Social, de 11 de julio de 1975; un acuerdo de 4 de agosto de 1975 de asistencia técnica para el desarrollo de un programa de formación profesional marítimo-pesquera en aplicación del de 1967 y otros para el desarrollo de programas en materia socio-laboral de 21 de enero de 1982, de 3 de agosto de 1983, de 5 de abril de 1986 en aplicación del de 5 de febrero de 1975.

(168). Los convenios que hay con El Salvador en materia socio-laboral son: convenio sobre cooperación social de 25 de octubre de 1965, *BOE* de 20 de octubre de 1966; acuerdo de cooperación para el establecimiento y desarrollo del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, *BOE* de 8 de noviembre de 1974; acuerdo sobre asistencia técnica complementario del convenio de cooperación social, de 20 de agosto de 1974, y acuerdo sobre cooperación para el desarrollo de un programa de formación profesional, *BOE* de 7 de octubre de 1978.

(169). Con Nicaragua se han firmado los siguientes acuerdos en el terreno de la cooperación socio-laboral: convenio de cooperación social de 25 de marzo de 1966, *BOE* de 15 de junio de 1967; convenio sobre asistencia técnica para la creación de un instituto de formación profesional en Managua, *BOE* de 5 de abril de 1972; acuerdo sobre formación profesional de mano de obra para la construcción, en aplicación del de 1966, de 26 de diciembre de 1973; acuerdo de cooperación técnica para el desarrollo de un programa socio-laboral, *BOE*

de 22 de julio de 1982, prorrogado por un canje de notas de 9 de julio de 1985; acuerdo de cooperación en materia socio-laboral en desarrollo del convenio básico de cooperación científico-técnica de 20 de diciembre de 1974, de 7 de noviembre de 1986.

(170). Con Honduras hay firmado un convenio de cooperación social desde 1971 (*BOE* de 22 de diciembre de 1979) en cuyo marco se estableció un acuerdo, 28 de noviembre de 1979, de asesoramiento al Instituto Nacional de Formación Profesional. En el marco del convenio de cooperación técnica, *BOE* de 8 de marzo de 1982, se firmó un acuerdo para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral, *BOE* de 3 de febrero de 1984, y hay otro acuerdo en el mismo sentido publicado el 7 de abril de 1986.

(171). Hay únicamente un convenio de cooperación social, *BOE* de 9 de julio de 1970, sin desarrollar en proyectos. Además existe un convenio general de cooperación técnica de 17 de abril de 1979 y yb acuerdo complementario general de cooperación de 10 de marzo de 1988, *BOE* de 16 de julio de 1991, en el no se establecen los sectores en los que se desarrollará la cooperación técnica.

(172). Sin embargo la profusión de acuerdos y convenios es sorprendente: convenio básico de cooperación científica y técnica de 3 de junio de 1983, *BOE* de 25 de febrero de 1986, y concretamente en materia socio-laboral: convenio de cooperación social de 27 de diciembre de 1966, *BOE* de 5 de agosto de 1970; acuerdo de 17 de septiembre de 1977, *BOE* de 29 de octubre de 1977, para el fortalecimiento y ampliación del Plan Nacional de Formación Profesional; acuerdo de 11 de marzo de 1980, *BOE* de 13 de mayo de 1980, de cooperación técnica complementario del de cooperación social de 1966; acuerdo de 3 de junio de 1983, *BOE* de 29 de enero de 1985, para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral; acuerdo de 3 de junio de 1986, *BOE* de 4 de noviembre de 1991, complementario en materia socio-laboral del convenio básico de cooperación científica y técnica.

(173). Hay un convenio de cooperación social de 5 de noviembre de 1965, *BOE* de 28 de enero de 1966, un acuerdo para el desarrollo de un programa de formación de mano de obra y mandos medios en desarrollo del anterior, *BOE* 3 de febrero de 1975, un acuerdo y protocolo anejo sobre lo mismo, *BOE* de 28 de enero de 1978 y un acuerdo de 14 de enero de 1982 de cooperación técnica para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral, *BOE* de 6 de marzo de 1982 y 6 de abril de 1984.

(174). Con Perú hay un acuerdo y protocolo de 15 de septiembre de 1976, *BOE* de 18 de octubre de 1976, para el desarrollo de un programa de formación profesional de mano de obra en materia de peaquería, artesanía y minería; un acuerdo de cooperación técnica para el desarrollo de un programa de formación

de mano de obra, *BOE* de 23 de febrero de 1980; un convenio básico de cooperación científica y técnica de 30 de junio de 1971, *BOE* de 14 de marzo de 1975, marco del acuerdo para el establecimiento de un centro regional de desarrollo integral de artesanías, *BOE* de 5 de octubre de 1982; un acuerdo de 23 de agosto de 1984, *BOE* de 27 de febrero de 1985 para el desarrollo de programas socio-laborales y un acuerdo complementario de cooperación técnica en materia socio-laboral de 18 de marzo de 1987.

(175). Junto a varios convenios generales de cooperación técnica, sobre este sector se ha firmado: convenio de cooperación social de 1 de abril de 1960, *BOE* de 23 de octubre de 1962; acuerdo de cooperación técnica para el asesoramiento en el campo socio-laboral y formación de recursos humanos, *BOE* de 31 de agosto de 1982; acuerdo complementario de cooperación técnica en materia socio-laboral, *BOE* de 13 de febrero de 1986.

(176). Firmado el 19 de octubre de 1990, *BOE* de 17 de septiembre de 1991.

(177). Entre los convenios específicos, en el sector socio-laboral se encuentran los siguientes: acuerdo de cooperación técnica para desarrollo de un programa en materias socio-laborales y de capacitación y formación profesional, *BOE* de 12 de abril de 1979; acuerdo de 27 de mayo de 1982 de cooperación técnica para la ejecución de un programa socio-laboral, *BOE* de 23 de julio de 1982; acuerdo de cooperación al centro de enseñanza técnica de la Universidad Técnica Federico Santamaría, *BOE* de 27 de mayo de 1983.

(178). Se trata del acuerdo complementario general de cooperación del convenio básico de cooperación científica y tecnológica de 4 de noviembre de 1987, *BOE* de 25 de abril de 1991. Además, sobre materia socio-laboral se han firmado los siguientes: convenio de cooperación social, *BOE* de 7 de febrero de 1975; acuerdo de cooperación técnica para el desarrollo de un programa de asesoramiento al Ministerio de Trabajo, en aplicación del anterior, *BOE* de 2 de julio de 1977; otros dos acuerdo de asesoramiento al Ministerio de Treabajo de 23 de marzo de 1985 y 3 de mayo de 1986; acuerdo de cooperación técnica en materia socio-laboral, *BOE* de 30 de mayo de 1986.

(179). "Independientemente del componente de ayuda a esas economías, en el terreno comercial e inversor se espera obtener un triple resultado. En primer lugar, la venta de productos nacionales con las consiguientes repercusiones beneficiosas sobre la balanza comercial, la creación de empleo, la expansión empresarial, etc. En segundo lugar, el hecho mismo de que determinados productos españoles existan y sean conocidos en el país en cuestión conlleva una especie de publicidad de la producción española...que puede tener un amplio efecto multiplicador. Y en tercer lugar -pero no el último- las inversiones españolas que se dirijan a América latina en este tipo de proyectos supondrán, por una parte, una participación, y una contribución al crecimiento

de esas economías, y por otra, propiciarán unas condiciones privilegiadas para proseguir y ampliar las relaciones económicas y comerciales bilaterales". BICE: "El Acuerdo con Venezuela y la cooperación con América Latina". BICE, 2-8 de abril de 1990, pp. 1323-1324.

(180). No obstante hay firmados convenios de cooperación técnica en la materia: acuerdo de cooperación técnica para el desarrollo de un Plan Nacional de mandos medios y acuerdo de cooperación técnica para el desarrollo de un Plan Nacional de Formación Profesional marítimo-pesquera, BOE de 31 de julio de 1974; acuerdo complementario en materia socio-laboral, BOE de 31 de julio de 1991.

(181). Entre el 30% y el 40% de la actividad económica dependiendo de los países, que ocupa a más del 50% de la población activa, según datos del Banco Mundial: *Informe 1991*, Washington, Banco MUndial, 1992.

(182). "Entre 1961-63 et 1982, les importations des céréales des pays en développement sont passés de 30 millions à plus de 100 millions de tonnes par an". OCDE: *Vingt cinq ans de coopération au développement*, op. cit., pág. 239.

(183). Desde la Conferencia del CAD en Washington en julio de 1966, convocada por las necesidades de importaciones alimentarias de los países en desarrollo y sucesivas sequías, se acordó privilegiar la ayuda en el terreno de la agricultura. Austria dedicó en 1975-76 el 50% de su cooperación a la agricultura. Canadá continúa destinando el 21%, Alemania el 16%, Suiza el 44%, Suecia el 28%, Estados Unidos el 15%, etc. OCDE: *Vingt cinq ans...op. cit.* pp. 138-140. Si bien es cierto que se dirigen fundamentalmente a África.

(184). En 1988, 496.765.886 pts. de 1.599.078.696 pts. de cooperación en agricultura, pesca y ganadería; a su vez ésta supone el 25,8% del total de la cooperación técnica: 1.599.078.696 pts. de 6.191.238.340. En 1989, la cooperación técnica fue de 9.200.429.630. pts., el 9,17% fue el porcentaje correspondiente al sector de la agricultura (986.270.207 pts.), de los que se destinaron a América Latina 334.825.631 pts., aproximadamente el 28%. En 1990 fueron 891.900.402 pts. de 13.726.307.662 pts.

(185). En 1988 son 6.040.000 pts. para esos dos programas; en 1989 no hay cooperación en agricultura, pesca y ganadería; en 1990 el proyecto de prevención de incendios forestales supone 6.300.000 pts. y el convenio se financia en 1991 con 63.425.000 pts. No hay ningún acuerdo específico en el terreno de la agricultura.

(186). Hay un acuerdo con Bolivia en el sector de la agricultura: acuerdo de cooperación técnica en materia de regadíos y desarrollo agrario, BOE de 15 de diciembre de 1981.

(187). De higiene y salud veterinaria (cooperación para la defensa y garantía monetaria de la economía ganadera), *BOE* de 6 de marzo de 1972; acuerdo de cooperación técnica en materia de regadíos y lucha contra las sequías, *BOE* de 26 de noviembre de 1974, modificado por canje de notas, *BOE* de 18 de octubre de 1982; canje de notas constitutivo de un acuerdo en materia de desarrollo agrario, *BOE* de 11 de diciembre de 1981; acuerdo en materia de ingeniería de regadíos, *BOE* de 20 de septiembre de 1982, prorrogado en 1986; acuerdo sobre investigación agraria, *BOE* de 4 de abril de 1986; acuerdo de 9 de abril de 1987 para la realización de un programa de especialización en ingeniería de regadíos.

(188). Con Costa Rica hay un convenio de cooperación técnica en materia de regadíos, *BOE* de 3 de noviembre de 1980; un acuerdo de cooperación en materia de conservación de la naturaleza y desarrollo forestal y de las industriales derivadas, *BOE* de 22 de enero de 1983; acuerdo y protocolo en materia de regadíos *BOE* de 22 de septiembre de 1983.

(189). Por ejemplo, acuerdo y protocolo anejo de 9 de mayo de 1974, de cooperación técnica en materia de implantación y desarrollo de regadíos, *BOE* de 4 de diciembre de 1974; de 4 de febrero de 1977 de cooperación técnica en materia de recursos geológico-mineros, *BOE* de 10 de marzo de 1977; acuerdo complementario y protocolo de 27 de abril de 1981 en materia de desarrollo de distritos de riego, *BOE* de 16 de octubre de 1981; de cooperación técnica en materia de riego, drenaje y control de inundaciones, *BOE* de 4 de diciembre de 1981.

(190). El PAFT auspiciado por la FAO, se elaboró en 1987 con el objeto de desarrollar un programa global de protección de los bosques tropicales. La Agencia Española de Cooperación participa junto a otras occidentales, el PNUD, la CE y la FAO en el programa. Sobre éste en Centroamérica ver RODRIGUEZ, J. et al.: *Revisando cuentas: evaluación del Plan de Acción Forestal Tropical en Centroamérica*, FINNIDA, noviembre de 1990, documento de discusión. Por otra parte, no hay convenios específicos de cooperación técnica en el terreno de la agricultura firmados con Guatemala, y los proyectos reseñados se enmarcan en dos convenios generales de cooperación técnica, de 12 de septiembre de 1977, *BOE* de 17 de abril de 1979 y de 10 de marzo de 1988, *BOE* de 16 de julio de 1991.

(191). *BOE* de 11 de marzo de 1982.

(192). El único tratado específico en materia de agricultura con Perú se refiere a la colaboración en el terreno de los recursos geológico-mineros, *BOE* de 20 de diciembre de 1978, enmarcado en el convenio básico de cooperación científica y técnica de 30 de junio de 1971, *BOE* de 14 de marzo de 1975.

(193). Hay una asignación para Cuba en este sector de 570.000 pts. del ICONA, en 1991, para una mesa redonda sobre el PAFT.

(194). Respectivamente 5.160.000 pts. financiados por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional y el Ministerio de Agricultura, de un total de cooperación técnica de 28.122.000 pts., y 3.570.000 en 1991 para asistencia técnica en regadíos y preparación del PAFT.

(195). El caso más sorprendente es el de Panamá: de una cooperación testimonial de 26.501.800 pts. en 1990 a la cabeza entre las contraparte de América Latina en 1991 con 557.341.470 pts.

(196). Sobre ello ver HAYAMI, Y. y RUTTAN, V.: *Agricultural Development. An International Perspective*, Baltimore/Londres, The John Hopkins University Press, 1985, especialmente las pp. 416-441 del capítulo: "Agricultural transformation and economic growth", y STONE, R. y HAMILTON, E.: *Global Economics and the Environment toward Sustainable Rural Development*, Nueva York, The Council on Foreign Relations Press, 1991.

(197). Expresamente señalados en las Líneas Directrices, tanto en los objetivos estratégicos ("potenciar las relaciones exteriores de España y favorecer el peso de la cultura hispánica en el mundo") como en los sectores prioritarios: "enseñanza del español como factor potenciador de la cooperación".

(198). De nuevo sin considerar la ayuda alimentaria entre los sectores de ésta, que algunos años supera el montante de la educación.

(199). No hay con Argentina, Venezuela, Ecuador y Uruguay. Con otros países se realiza esporádicamente: Brasil, sólo en el año 1988 y por una cantidad poco significativa: 4.000.000 pts. de 163 millones; Cuba, únicamente 1.500.000 pts. en 1991; Colombia sólo en 1989 por 5.041.463 pts., Perú, en 1989 y por 6.482.926 pts. Con Chile, como excepción en esta tendencia, sí se realiza, y con cantidades importantes, los años 1988 y 1989: 14 y 13 millones de 42 y 24 respectivamente.

(200). Hay varios convenios con Nicaragua en el terreno de la cooperación educativa: convenio sobre asistencia técnica para la creación de un Instituto de Formación Profesional en Managua, BOE de 5 de abril de 1972; acuerdo y protocolo de 5 de noviembre de 1981 de cooperación técnica para el desarrollo de un programa en materia de educación técnica con el INTECNA; convenio de 19 de abril de 1991 de cooperación cultural, educativa y científica.

(201). Más 46 millones de pesetas en 1990 para este centro atribuidos no a Bolivia sino a América Latina.

(202). Este proyecto es fruto de un acuerdo de diciembre de 1982, *BOE* de 27 de mayo de 1983, que desarrolla el Convenio Básico sobre asistencia técnica de 28 de abril de 1969, marco de otros acuerdos sectoriales.

(203). *BOE* de 2 de junio de 1982.

(204). De 31 de mayo de 1988.

(205). Convenio de cooperación cultural y educativa, *BOE* 13 de mayo de 1982.

(206). Convenio de cooperación cultural y educativa, *BOE* de 3 de abril de 1978, que cuenta con un protocolo de 4 de junio de 1981, *BOE* de 24 de marzo de 1982, sobre intercambio de copias de documentos de archivos españoles.

(207). Acuerdo y protocolo de 5 de noviembre de 1981, *BOE* de 9 de marzo de 1982, para el desarrollo de un programa en materia de educación técnica en el Instituto Técnico Nacional, y otro de 19 de abril de 1991 general de cooperación cultural, educativa y científica.

(208). Acuerdo complementario de cooperación técnica para desarrollo de un programa de perfeccionamiento de programadores y formadores de instructores del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, *BOE* de 31 de julio de 1974.

(209). En 1990 el total de cooperación en el terreno de la salud supuso 1.100.949.788 pts., de los que se destinaron a América Latina 382.150.000 pts.; en 1991 la cooperación en el sector de la salud con América Latina fue de 319.150.000 pts. de un total de cooperación en este sector de 1.343.074.627 pts.

(210). Sobre un protocolo de 10 de noviembre de 1986 de financiación de equipos destinados al equipamiento hospitalario, *BOE* de 20 de mayo de 1988.

(211). En 1988 se destinaron a Guinea Ecuatorial 519.415.155 pts.; en 1989, 473.120.443 pts.; en 1990, 401.570.963 pts. y en 1991, 579.000.000 pts.

(212). Por ejemplo, los siguientes proyectos son algunos de los correspondientes a este sector: estudio del tratamiento y disposición de los efluentes domésticos del Mar del Plata Realizado con Argentina durante los años 1988 y 1989, con un coste de 50.000.000 pts.; asesoría técnica para la fiscalización y supervisión del trasvase a Santa Elena, realizado con Ecuador en 1990 con un coste de 177.954.430 pts.; desarrollo urbano de La Paz, con Bolivia, en 1990, con un coste de 26.500.000 pts, también con Bolivia ese año, desarrollo campesino del Altiplano Choquenaira, 7.888.780 pts.; con Venezuela, conservación del caimán del Orinoco, 4.770.000 pts. en 1989; desarrollo de las comunidades indígenas del Yoro, con Honduras en 1988 con un coste de 2.112.889 pts.; desarrollo

forestal, con Ecuador, 7.970.000 pts. en 1989, etc.

(213). Hay algún caso en que participan otras entidades, por ejemplo hay un proyecto con Bolivia en 1989 para la instalación de un radar en el aeropuerto de La Paz al que contribuye la Dirección General de Aviación Civil.

(214). Por ejemplo en 1988 hay un proyecto con Honduras de creación de empresas municipales productivas, varios con Nicaragua sobre planificación urbana, capacitación e investigación municipal, ordenación territorial y asistencia técnica para corporación de viviendas; con Costa Rica, sobre asesoría informática al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y con Bolivia, sobre asesoramiento al Ayuntamiento de La Paz.

(215). Realizados por el ICI.

(216). Así como "centros de formación, investigación y promoción de la artesanía", "participación de los países iberoamericanos en ferias y certámenes comerciales", en 1990, todos ellos de la Secretaría de Promoción industrial y tecnología del Ministerio de Industrial; en 1991 se realizan proyectos similares: "exposición de prototipos de premios de diseño", "II Muestra Iberoamericana de Artesanía", "empresa comercializadora de artesanía iberoamericana", y diversas publicaciones.

(217). Realizados por el Registro de la Propiedad Industrial.

(218). Por ejemplo estudios sobre la realidad económico-social en diferentes países latinoamericanos, financiados por el ICI; cooperación en programas de investigación con entidades locales; estudio sobre industria alimentaria y turismo en la República Dominicana; investigación sobre "los oficios de la supervivencia en el área metropolitana de Santiago", con Chile; ayudas a la investigación para la realización de tesis doctorales de estudios económicos latinoamericanos; fomento en el mercado español de los productos latinoamericanos; seminario sobre fomento de la exportación no tradicional, etc.

(219). Sin entrar en otras menores como las incorrecciones en la calificación como AOD de proyectos que no reúnen los requisitos para ello, tales como los lectorados de español, muchos proyectos de cooperación cultural a los que hicimos referencia en otra parte de este trabajo, etc.

(220). El Plan de Cooperación Integral con Centroamérica se ha intentado extender al resto de los países latinoamericanos -o al menos así lo ha dado a entender el Director General del ICI: ... "Han pasado ya varios años y este tipo de cooperación se ha extendido toda Iberoamérica", intervención de J. JIMENEZ UGARTE en la XXII reunión ordinaria de la Asamblea General de LIDE, Madrid, 2-5 de junio de 1992, Doc. AS-021, (mimeo)-, sin embargo la homogeneidad relativa de los Estados centroamericanos no se reproduce en

los demás casos, y la adopción de los tratados de tercera generación a los que hemos hecho referencia, apuntan a un modelo distinto de cooperación.

(221). Contemplada en la ley italiana de cooperación, art. 2.1 de la ley nº 49 de 26 de febrero de 1987. Sobre esa modalidad, ver MARCHISIO, S.: "Legal Features of Multilateral Aid", *Italian Yearbook of International Law*, 1986-1987, Vol. VII, pp. 105-162.

(222). Datos proporcionados por el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional, Inocencio Arias, en una comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, en referencia al grado de utilización de los créditos abiertos en los tratados generales con Argentina, México, Chile y Venezuela, *BOCG. D.S/C.D.*, Comisiones nº 280, 18 de junio de 1991.

(223). Decreto 923/1965 de 23 de abril por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, *BOE* de 23 de abril de 1965, y R.D legislativo 931/1986 de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las directivas de la CEE, *BOE* de 13 de mayo de 1986. Sobre ello *Contratos del Estado. Ley y Reglamento*, prólogo e índice analítico de A. DE ASIS ROIG, Madrid, Tecnos, 1991 (4ª ed.). La Ley de Contratos del Estado se encuentra, en el momento de la redacción de este texto, en proceso de modificación en el Congreso.

(224). También hay contratos de obras, referidos a construcciones de edificios, carreteras, etc., de suministros, para el material necesario para las realizaciones efectuadas en el marco de las obras, y de servicios: estudios previos, supervisión de trabajos y obras. Los primeros "se adjudican -salvo los casos excepcionales de licitación registrada, procedimiento acelerado, contratación directa o ejecución por la Administración del Estado beneficiario- por un procedimiento de licitación abierta; los contratos de servicios se adjudican por concurso entre una lista de empresas preseleccionadas de entre las inscritas en el Registro de Empresas consultoras que la Comisión Europea ha creado", GRANELL, F.: "El aprovechamiento de la ayuda comunitaria al desarrollo por las empresas españolas", *ICE*, nº 690, febrero de 1991, pág. 160. Ver también AECI/CONSEJO SUPERIOR DE CAMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACION: *La exportación a través de los Fondos Comunitarios de Desarrollo*, Madrid, 1990.

(225). "La cooperación se rige por la Ley de Contratos del Estado, lo que supone un complejo sistema burocrático. Por ejemplo, para llevar unos ladrillos para una reconstrucción en América hay que abrir un expediente para un año y al final hay que acudir a otros medios administrativos, que conocen muy bien los funcionarios, para lograrlo..." Intervención del senador Fraga Eguisquaguirre en la comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional, Inocencio Arias, ante la Comisión de Asuntos

Iberoamericanos del Senado, *BOCG.DS/S*, Comisiones n° 94, 27 de junio de 1991, pág. 6.

(226). El capital transferido a un Estado con problemas alimentarios está condicionado a la compra de alimentos en otro país determinado, de forma que la operación de ayuda no tiene únicamente el efecto de satisfacer las necesidades alimentarias coyunturales de la población de un país, sino que incide en la satisfacción de las necesidades financieras de otro para su proceso de desarrollo, la cooperación Sur-Sur, etc. Es una práctica habitual de la ayuda alimentaria de la CE.

(227). El producto de la venta de los alimentos donados da lugar a un fondo que se emplea en la financiación de proyectos de desarrollo.

(228). Un estudio en profundidad de éstas en la tesis doctoral del profesor J.A. SOTILLO: "La ayuda alimentaria de la Comunidad Europea: una nueva estrategia en la política comunitaria de cooperación para el desarrollo", leída en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología el 21 de diciembre de 1990.

(229). CLAY, E.J.: *Food Aid and Development*, París, OCDE, 1985.

(230). Los riesgos de la ayuda alimentaria disgregada de los planes de desarrollo y de los programas de cooperación se han establecido en los siguientes términos: permite a los gobiernos beneficiarios desentenderse de las reformas estructurales necesarias en el terreno de la agricultura local; puede incidir en la caída de los precios de esos bienes perjudicando a los productores locales. Igualmente es ineficaz si no va acompañada de cooperación en materia de almacenamiento, transporte y distribución. OCDE: *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement*, op. cit., pp. 248-254. En el mismo sentido, la estrategia del Club del Sahel, ver DE LATTRE, A. y FELL, A.M.: *Le Club du Sahel. Étude sur une quetre coopération internationale*, París, OCDE, 1984, especialmente pp. 86-99.

(231). Es cierto que la demanda se ha archivado por auto desestimatorio del Magistrado del Juzgado de Instrucción n° 10 de Madrid, de 5 de octubre de 1992.

(232). Si seguimos el índice elaborado por el PNUD, todos los países latinoamericanos excepto Guatemala, Honduras y Bolivia, se encuentran en la franja media de desarrollo humano en el terreno de la seguridad alimentaria, que atiende a la producción alimentaria por habitante, la producción agrícola en % del PIB, el aporte diario de calorías en relación con las necesidades, el coeficiente de dependencia alimentaria (importación/consumo), importación de cereales, ayuda alimentaria en cereales en % de las importaciones de cereales y ayuda alimentaria. PNUD: *Rapport Mondial sur le Développement Humain*

1992, París. Economica, 1992, pp. 164-165.

(233). Es decir, el 16,9%, el 14,7%, el 10,9% y el 7,90%, respectivamente ahora sí contabilizando toda la cooperación para el desarrollo, que en el PACI se denomina AOD.

(234). Así como, desde 1986, del Convenio Internacional del Trigo que comprende el convenio sobre el comercio del trigo y el convenio sobre ayuda alimentaria, *BOE* de 29 de agosto de 1986. El instrumento de ratificación de ambos en *BOE* de 28 de enero de 1988. En el convenio de ayuda alimentaria se establecen unas cuotas de contribución en toneladas de alimentos para cada miembro. La contribución obligatoria al FIDA ha sido de 1.000.000 de dólares en 1988, 1989 y 1990, y 1.435.000 \$ en 1991; a la FAO, una media de 5 millones de dólares, al Programa Mundial de Alimentos (contribución voluntaria), de 30.800.000 pts. en 1988, 50 millones de pesetas en 1989, 70.000.000 en 1990 y 85.000.000 en 1991.

(235). El firmado con Bolivia, de 11 de abril de 1988, no está publicado; los correspondientes a Honduras y Perú son de 11 de marzo de 1988, *BOE* de 14 de abril de 1988, y de 20 de noviembre de 1986, *BOE* de 2 de junio de 1987, respectivamente.

(236). Respectivamente de 12 de junio de 1985, sin publicar, Senegal, de 2 de enero de 1984, *BOE* de 3 de abril de 1984, y Mauritania de 25 de marzo de 1987, *BOE* de 18 de marzo de 1988.

(237). Sobre ello en una comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional, Luis Yañez, la diputada Loyola de Palacio hizo la siguiente observación: "Se han beneficiado de nuestra ayuda alimentaria 33 países, de los cuales de verdad a lo largo de los últimos seis años sólo han repetido tres, todos los demás han sido en distintos momentos objeto de ayuda alimentaria para luego haberse encontrado con que les ha sido retirada", *BOCG.D.S/C.D.*, Comisiones nº 59, 27 de marzo de 1990. En la tesis citada del profesor SOTILLO se reproduce un documento del Grupo Popular del Congreso en el que figuran esas fluctuaciones, y que a su vez incluimos. A través del Convenio de Ayuda Alimentaria España dirige gran parte de su ayuda a países africanos. La distribución en la tesis doctoral del profesor SOTILLO, pp. 576-578. También I. JIMENEZ se refiere a ello hasta el año 1982.

(238). Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre cooperación internacional en España, Senado, *op.cit.*, pp. 48 y 21.

(239). Orden de 2 de abril de 1983 por la que se constituye el Grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero, *BOE* de 6 de mayo de 1983.

V. El planteamiento político y la organización administrativa de la cooperación española para el desarrollo

V. El planteamiento político: de la moción del Senado al Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso

La concreción ordenada de la voluntad política de cambio en el terreno de la cooperación para el desarrollo, empieza a producirse en dos sentidos una vez en el gobierno el Partido Socialista: en el plano administrativo, con la celebración de las jornadas del INAP sobre la situación de la cooperación española en 1983, que dio lugar a la elaboración de un inventario sobre ella sin ánimo de crítica, y en el terreno político, en 1984, cuando el Senado realiza un informe sobre la cooperación en el que, sobre los datos anteriores, se enuncian una serie de propuestas en las que se pretende que se inspire la futura política de cooperación. Los resultados se manifestarán en la reforma estructural del Ministerio de Asuntos Exteriores y la creación de órganos específicos para llevar a cabo la política de cooperación, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), por una parte, y el establecimiento de las líneas directrices del Gobierno para la cooperación, por otra, que dan lugar a la configuración actual de la política española de cooperación para el desarrollo y que constituye un modelo original.

El planteamiento de toda política tiene que responder a una estrategia de Estado definida a su vez por una ideología política, a través del partido en el gobierno, que pretende la consecución de unos objetivos concretos y refleja una concepción determinada del terreno en el que se vaya a aplicar. Es

decir, que no se opta gratuitamente por un modelo u otro de actuación, sino que, cualquiera que sea éste, es el resultado de un planteamiento ideológico previo conscientemente establecido por las autoridades políticas, a cuyo servicio -del proyecto- se adaptan los mecanismos del Estado, y en el que influyen en distinta medida la agenda internacional, las circunstancias políticas internas y los condicionamientos históricos.

En el caso de España y de la cooperación para el desarrollo dentro de la política exterior, el punto de partida es la asunción, acordada entre las fuerzas políticas en lo que podría ser una continuación de lo que fue el consenso en política exterior, de la necesidad general de su elaboración impuesta, como hemos señalado, por el proceso de inserción de España en el sistema occidental, por la necesidad de renovar el esquema anterior de relaciones con el mundo en desarrollo, específicamente con América Latina, y por la de plasmar la voluntad política de cooperación, expresada por prácticamente todos los partidos en sus programas electorales, en realizaciones concretas. Se trata de la Moción del Senado sobre la cooperación internacional de España para el desarrollo, que refleja una toma de conciencia por parte de los partidos con representación parlamentaria de esas necesidades, así como de la constatación de la realidad interdependiente, injusta respecto al Sur y obligatoriamente solidaria sobre un fundamento moral, de la Sociedad y las relaciones Internacionales, y a través de la cual se insta al gobierno a elaborar una política de cooperación para el desarrollo; por otra parte

se subrayan las deficiencias del sistema anterior de cooperación producto, precisamente de la inexistencia de una política sobre la materia.

Las propuestas concretas contempladas en la Moción se pueden resumir en unos principios: la "responsabilidad solidaria" para contribuir al desarrollo de la justicia social internacional y al beneficio mutuo en un mundo interdependiente, incidiendo sobre las necesidades humanas básicas y especialmente el hambre y la desnutrición, así como en el tratamiento del problema de la deuda externa de América Latina, exponentes de la crisis general del Tercer Mundo⁽¹⁾; unos fines: promover, encauzar y coordinar la transferencia de todo tipo de recursos para fomentar el el progreso social, cultural, económico y político de acuerdo con los principios de solidaridad y cooperación internacional proclamados en la Constitución, tratando de favorecer los valores de libertad y democracia; y unos objetivos concretos dentro de la política exterior española: presencia en los organismos internacionales de cooperación y expansión industrial, comercial, cultural y política. La planificación de la cooperación debe hacerse por ámbitos para el desarrollo primario y por áreas geográficas según las necesidades de desarrollo de las regiones con que se coopere, la capacidad de España para cooperar y las prioridades de la política exterior española. Desde el punto de vista organizativo, se propone la creación de un órgano vinculado al Ministerio de Asuntos Exteriores que "planifique, coordine, programe y evalúe la cooperación" y que al mismo tiempo pueda recabar la colaboración de las distintas instancias

públicas y privadas.

Son términos muy generales concretados a continuación en un informe sobre la cooperación española en el que se presenta un proyecto con medidas específicas que, como veremos, no se han recogido en su totalidad en el sistema adoptado finalmente por el gobierno, en parte porque se trata de un proyecto elemental y en algunos momentos ingenuo: por ejemplo, propone como opción posible que sean empresas privadas las que ejecuten la cooperación oficial, que los mismos ejecutores de los proyectos realicen la evaluación, o se considera la cooperación como instrumento de cambio social para los gobiernos receptores. Y en parte porque desciende a aspectos concretos a los que el gobierno aún no ha respondido, como el estatuto del personal cooperante, la ley de cooperación o el porcentaje del PNB a destinar a la cooperación para el desarrollo⁽²⁾. Sin embargo el gobierno reproducirá a grandes rasgos el esquema propuesto en el proyecto del informe del Senado: creación de un organismo administrativo superior que planifique y coordine la cooperación española, definición de ámbitos de desarrollo primario en los que centrarla (alimentación, hábitat, aguas, infraestructura, formación de mano de obra), de áreas geográficas: América Latina, el Magreb, África subsahariana; establecimiento de prioridades según las necesidades de los receptores y, sobre todo, según las orientaciones de la política exterior española.

La respuesta formal del gobierno a la Moción del Senado se produce en 1988⁽³⁾, una vez formulados los principios políticos -las "Líneas directrices de la política española para la cooperación al desarrollo"⁽⁴⁾- y abordados los cambios administrativos necesarios, que conforman sus pilares.

Las líneas directrices, vinculantes para toda la Administración, constituyen el marco teórico a partir del que se elaboran los planes anuales y en el que se supone que se inspiran todas las acciones de cooperación. Constan de unos principios rectores que definen la cooperación como un deber ético de solidaridad que no suponen injerencia en los asuntos internos de los beneficiarios, cuyos efectos son positivos también para el donante. Se marcan unos objetivos estratégicos: apoyar a los países en desarrollo en la consecución de un crecimiento sostenido basado en el propio desarrollo, potenciar las relaciones de España y favorecer el peso de la cultura hispánica en el mundo, y sentar las bases que mejoren la relación de la economía española con la de los países en desarrollo. A partir de ellos, se establecen unas líneas orientadoras: asunción a largo plazo del objetivo propuesto por Naciones Unidas de dedicar el 0,7% del PIB a la cooperación para el desarrollo y, a medio plazo, de alcanzar la media de los miembros del CAD, la organización en torno al principio de unidad de acción exterior y la formulación de acuerdo con la política exterior española, la participación de organizaciones no gubernamentales y otros agentes, y la promoción de los procesos de integración regional.

En tanto que estratégicos, los principios rectores son lo suficientemente generales para no comprometer excesivamente ninguna política concreta y son, por otra parte, eclécticos en el sentido de que recogen todos los aspectos que precisamente, acentuándose uno u otro, distinguen las diferentes políticas de cooperación de los países donantes. Basculan entre el énfasis en el principio de solidaridad, que conlleva una concentración geográfica en los países menos desarrollados, un porcentaje mayor de donaciones, cooperación multilateral, desvinculación de la ayuda, etc. y el de interés nacional ya sea político, económico o cultural traducido en una cooperación fundamentalmente bilateral, vinculada, etc.

Así por ejemplo en Francia más allá de la solidaridad internacional, los principios en que se apoya la cooperación son: la "misión histórica" de Francia, especialmente hacia sus antiguas colonias y la satisfacción de intereses nacionales de carácter político, económico y de expansión cultural⁽⁵⁾, principios que implican que sean los "Dominios y territorios de ultramar" (DOM-TOM), hasta el 40%, seguidos de las antiguas colonias, los principales receptores de la cooperación francesa, que el 85% de ésta sea bilateral y el 65% vinculada a la adquisición de bienes y servicios en Francia; en el de Italia "la cooperación es parte integrante de su política exterior y persigue objetivos de solidaridad entre los pueblos y de plena realización de los derechos fundamentales del hombre, inspirándose en los principios establecidos por las Naciones Unidas y los acuerdos CEE-ACP": con ella se pretende contribuir a la satisfacción de las necesidades

básicas, la autosuficiencia alimentaria, la conservación del patrimonio ambiental, la consolidación de los procesos de desarrollo endógeno y el crecimiento económico, social y cultural de los países en desarrollo con especial atención a la promoción de la mujer. Además descarta la financiación de cualquier operación de carácter militar⁽⁶⁾. Para la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (SIDA), la idea central es el deber de los Estados industrializados de facilitar la reducción de las diferencias entre los niveles de vida respecto a aquéllos que se encuentran en desarrollo, sobre la base de la solidaridad, en la extensión al plano internacional de la política interna de bienestar a través de la redistribución de los recursos, y todo ello con la participación directa de los beneficiarios, en pos de un desarrollo autosostenido, para lo que el mecanismo más adecuado es la cooperación multilateral. La pobreza se considera injusta y fuente de conflictos uniéndose, por tanto, los conceptos de paz, justicia y libertad⁽⁷⁾. Los principios que rigen la cooperación canadiense tienen la misma orientación: atención especial a los más pobres, énfasis en la autosuficiencia y perdurabilidad, prioridad del desarrollo y asociación de las personas e instituciones canadienses y aquéllas del mundo en desarrollo. A partir de esos principios se establecen unas prioridades orientadoras de los proyectos y programas: lucha contra la pobreza, ayuda a los ajustes estructurales, potenciación del papel de la mujer en el desarrollo, criterios ecologistas en los procesos de desarrollo, seguridad alimentaria y accesibilidad de los recursos energéticos⁽⁸⁾. Con orientaciones muy similares trabaja la FINNIDA, agencia finlandesa de cooperación: pretende contribuir al desarrollo autóctono de

los países receptores sobre la base de los planes de desarrollo de éstos y se dirige de manera prioritaria a satisfacer las necesidades básicas de la población más necesitada con especial atención a la mujer y a los efectos ecológicos del desarrollo. La concentración geográfica en los PMA, las donaciones en la cooperación bilateral -90%- y la utilización creciente de la vía multilateral -40%- caracterizan esta cooperación⁽⁹⁾.

Por los principios rectores, que derivan luego en distintos esquemas organizativos, se pueden distinguir, por tanto en Europa, dos modelos de cooperación para el desarrollo que responden, además, a la trayectoria histórica en relación con el Tercer Mundo⁽¹⁰⁾ y la posición internacional actual, de los países que han adoptado uno u otro. Por una parte, las que fueron potencias coloniales europeas, Francia, Gran Bretaña y Bélgica, han establecido un sistema de cooperación centrado -a veces limitado- en las relaciones con sus antiguas colonias, en las que se conservan intereses económicos y culturales y a través de las que se proyecta su presencia internacional; por otra, aquellos Estados altamente industrializados, sin un pasado colonial que comprometa unas relaciones especiales, ni una condición actual de gran potencia internacional, en cuya motivación para la cooperación prima el sentido humanitario. Como hemos visto la cooperación española se inspira en todos los principios básicos posibles, tratando de conjugar el interés nacional y la presencia del Estado en el mundo en desarrollo con la solidaridad internacional, la orientación hacia los países más pobres con la

concentración geográfica en América Latina. Ello, que no puede menos que añadir dificultades a su puesta en práctica de manera coherente, coincide con la situación intermedia de España atendiendo a su historia colonial, de la que no quedan lazos de dependencia económica o política y sí una importante herencia cultural, y a su posición en el mundo occidental desarrollado como potencia regional de tipo medio a su vez económicamente interdependiente. Confirma esto el hecho de que en el caso de Guinea Ecuatorial, cuyo proceso de descolonización y relaciones posteriores con la antigua metrópoli son similares a los experimentados por el resto de los países africanos de reciente independencia, el planteamiento de las relaciones de cooperación coincide con el modelo, cuyas características hemos señalado, adoptado por los Estados europeos respecto a sus ex-colonias⁽¹¹⁾.

Hay otros sistemas más específicos que no son extrapolables o no constituyen modelos reproducibles porque responden a coyunturas en sí mismas excluyentes, pero que sí son importantes conceptual y cuantitativamente. Se trata de las políticas de cooperación de Estados Unidos y de la antigua Unión Soviética en tanto que grandes potencias mundiales, cuyos orígenes y planteamiento responden a esa condición de los donantes y a la dinámica de enfrentamiento, particularmente reflejada en sus intervenciones en el mundo en desarrollo⁽¹²⁾, que ha caracterizado sus relaciones desde el fin de la II Guerra Mundial. En la clasificación citada de Masson corresponde a la cooperación estratégica inspirada, en el caso de los Estados Unidos, por la consecución de los siguientes objetivos:

ayuda contra la pobreza, fortalecimiento del orden internacional, satisfacción de los propósitos políticos de Estados Unidos y expansión de la economía mundial⁽¹³⁾. En realidad la cooperación para el desarrollo estadounidense responde a la lucha contra la expansión del comunismo siguiendo la misma evolución de las relaciones Este-Oeste -que a su vez han determinado el eje de las relaciones Norte-Sur-: desde los orígenes de la guerra fría reflejada, a efectos de la cooperación, primero en Europa⁽¹⁴⁾ y luego en América Latina y el Sur y el Sudeste asiáticos -coincidiendo con la estabilidad alcanzada en Europa occidental y la incapacidad de ésta para controlar los procesos revolucionarios en sus colonias de Asia- con asistencia económica y militar y la creación de alianzas de seguridad que decantaran al mundo en desarrollo hacia el bloque occidental. Junto a las razones de seguridad frente a la amenaza comunista, que impregnan otras motivaciones para proveer asistencia al mundo en desarrollo, que llevaron a que gran parte de la ayuda estadounidense fuera en forma de suministros, entrenamiento y asesoramiento militares y sin las cuales seguramente el esfuerzo por el desarrollo del Tercer Mundo hubiera sido mucho menor, hay otras causas inspiradoras de la cooperación de Estados Unidos: la pretensión de influir directamente o a corto plazo en la política interna y exterior de los países en desarrollo beneficiarios, la obtención de beneficios económicos asegurando el suministro de materias primas, mercados para la exportación y un clima favorable para las inversiones privadas estadounidenses; se trata de una causa menor puesto que, como es sabido, el grueso de las relaciones económicas y comerciales

internacionales se realizan dentro del grupo de países industrializados. El sentimiento humanitario, en tercer lugar, a través de una vertiente religiosa que engarza con el valor cristiano de compartir la riqueza con los más pobres, y otra relacionada con la extensión al plano internacional de la teoría del Estado del bienestar, reflejado en la práctica en la contribución a programas de asistencia de Naciones Unidas y en la ayuda de emergencia en casos de catástrofe. Por último, la aspiración a ejercer influencia cultural y contribuir al mantenimiento del sistema: por medio de la cooperación para el desarrollo se trata, por una parte, de promover la aceptación por las poblaciones de los países en desarrollo, de los valores occidentales tanto en materia política como de organización social, criterios económicos, etc. Por otra, de propiciar el apoyo de estos Estados al orden internacional existente, sobre el que los Estados Unidos han asumido el liderazgo⁽¹⁵⁾.

Estos principios que inspiran la política de cooperación para el desarrollo de los Estados Unidos responden a la actitud intervencionista de una superpotencia en la Sociedad Internacional y tienen su traducción real en las cifras que en los años 60 y 70 hacían de Corea del Sur y Pakistán los principales receptores de la ayuda estadounidense y de Israel, Egipto, Turquía y El Salvador en los 80⁽¹⁶⁾.

El caso de la antigua Unión Soviética es aparentemente similar en

el planteamiento aunque con formas de ejecución -determinada por la inexistencia de ONG y la prioridad otorgada a los grandes proyectos industriales y energéticos- y resultados diferentes⁽¹⁷⁾. Aún teniendo en cuenta que los datos sobre la cooperación soviética son aproximativos, a partir de la práctica y de las declaraciones políticas sí puede saberse que, junto al apoyo a los movimientos de liberación nacional en la etapa de la descolonización y el principio de la irresponsabilidad soviética respecto al subdesarrollo que da lugar a un rechazo doctrinal de la cooperación internacional para el desarrollo⁽¹⁸⁾, su ayuda sólo se ha dirigido a países políticamente afines⁽¹⁹⁾ y económica y estratégicamente interesantes en esa misma dinámica de relaciones Este-Oeste⁽²⁰⁾ sin haber contribuido, quizá con la excepción de Cuba⁽²¹⁾, a un desarrollo eficaz alternativo al promovido por los Estados capitalistas; al contrario, a juzgar por los intercambios comerciales -en términos de mercado en el caso de las relaciones con países en desarrollo de orientación no socialista- no ha hecho más que incidirse en la división internacional del trabajo que se denunciaba, y lo mismo en otros aspectos como la venta de armas y el sostenimiento de conflictos regionales, de consecuencias conocidas.

En ambos casos no hay únicamente una contradicción derivada de la utilización de la cooperación para el desarrollo como coartada para la consecución de intereses distintos, a veces opuestos, al desarrollo, sino que esa contradicción de principio va generando otras, por ejemplo en el caso de Estados

Unidos el sostenimiento de regímenes antidemocráticos ajenos tanto al concepto de desarrollo generalmente aceptado, como al mismo discurso de los Estados Unidos respecto a la defensa de la democracia y los derechos humanos. En el de la antigua Unión Soviética, la aplicación de las prácticas capitalistas que imperan en el contexto económico internacional en sus relaciones con los países en desarrollo, o la difícil conciliación de un pretendido liderazgo revolucionario mundial y la obtención de ventajas económicas a través de la cooperación con Estados en desarrollo no socialistas. Para ambos, la intervenciones por grupos interpuestos en conflictos militares ha bloqueado durante años las inversiones en desarrollo, propiciado movimientos de refugiados, devastación medioambiental, hambre, etc.⁽²²⁾, todo ello incompatible con el tipo de desarrollo al que nos estamos refiriendo.

La consideración estratégica del Tercer Mundo en el entorno conflictivo de la guerra fría ha restado eficacia a estas políticas de cooperación. Este fracaso relativo de las grandes potencias en ese terreno es coherente con el principio que señalábamos de la cooperación como medio para superar una situación de conflicto, de manera que cuando se utiliza en el sentido contrario, como instrumento de conflicto, produce efectos distintos. En la medida en que la cooperación para el desarrollo tiene un carácter finalista, su éxito depende del grado de cumplimiento de los objetivos previamente planteados, de los resultados obtenidos; para el balance habrá, por tanto, que dilucidar cuáles eran exactamente

aquéllos, si el concepto de desarrollo del que se partía es el que se ha plasmado en la realidad obtenida por medio de la cooperación o si fundamentalmente se buscaban, como en este supuesto, consecuencias colaterales. En este sentido, hay que decir que no obstante las contradicciones compartidas por la antigua Unión Soviética y los Estados Unidos en sus relaciones con el mundo en desarrollo a partir de su condición internacional de grandes potencias, no se ha tratado de un mismo proceso. En el caso de la antigua Unión Soviética el concepto de desarrollo así como la estrategia seguida para alcanzarlo difieren del modelo capitalista en que no se perseguían únicamente los objetivos tradicionales del desarrollo -mejora del nivel de vida y crecimiento económico- sino, sobre todo, la instauración de sistemas socialistas a través de la transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales, por encima o al margen de la ineficacia económica, en términos capitalistas, provocada por esas mismas medidas de transformación⁽²³⁾. Es decir, que en el análisis de las consecuencias no se puede obviar la ideología y que, según la coherencia de ésta y hasta muy recientemente, el fracaso no habría sido tal.

Otros principios inspiran las políticas de cooperación emprendidas por el resto del mundo industrializado, los países árabes productores de petróleo y Japón. En el primer caso según un criterio de afinidad cultural con connotaciones políticas importantes, que conlleva una fuerte concentración geográfica de la cooperación⁽²⁴⁾ concordante con la idea de ésta como mecanismo de la política

exterior a través de la que atender intereses nacionales de carácter económico, político o de seguridad. En este sentido, los países donantes miembros de la OPEP, fundamentalmente Arabia Saudí y Kuwait y en menor medida Libia -e Irak hasta las guerras con Irán y Kuwait- han creado sus propios organismos multilaterales de cooperación para el desarrollo⁽²⁵⁾. La cooperación de estos países consiste fundamentalmente en asistencia financiera y está sometida a las fluctuaciones de los precios del petróleo⁽²⁶⁾; en suma, el principio general que la guía es la afinidad cultural y, a partir de ella, se siguen criterios de pobreza que coinciden con los de interés en la estabilidad política y social de los vecinos receptores.

En el caso de Japón, de acuerdo con una concepción que parte de la responsabilidad en compartir la carga mundial de la ayuda, la política de cooperación ha evolucionado desde sus comienzos en los años 50 -antes los países de la zona constituían territorios coloniales y el mismo Japón estaba sumido en su proceso de reconstrucción- cuando estaba geográficamente concentrada en los países en desarrollo del Sudeste asiático y atendía a intereses comerciales propios, lo que llevó a que fuera Corea el principal receptor de esta cooperación, hasta la actualidad, en que Japón es el tercer donante del CAD y se rige por criterios de pobreza con Birmania y Bangladesh como principales receptores⁽²⁷⁾.

Los distintos modelos de cooperación existentes están, por tanto,

inspirados en diferentes principios cuya adopción está a su vez condicionada por factores de índole histórica, política o económica. En Europa Occidental el factor de mayor incidencia en la determinación de las opciones que definen las relaciones de cooperación con el Tercer Mundo es de carácter histórico. En efecto, al proceso colonial responde, como hemos visto, el esquema de aquellos Estados, representados por Gran Bretaña y Francia, que han sufrido recientemente la descolonización y que han incluido en su política exterior posterior unas estrechas relaciones, que podríamos denominar de responsabilidad cuando no, desde la otra perspectiva, de dependencia, limitada por el mismo hecho de la descolonización, respecto a sus antiguos territorios; y precisamente la ausencia de un pasado colonial, unida al peso de factores políticos y económicos internos, determina las relaciones de cooperación para el desarrollo adoptadas por los países nórdicos. La peculiar incorporación de Alemania a las relaciones internacionales de la postguerra mundial -limitada su capacidad de actuación internacional, especialmente en el terreno militar que a menudo se ha utilizado en otros casos, directa o indirectamente, en relación con las antiguas colonias- ha determinado también un modelo intermedio de cooperación para el desarrollo basado en la expansión de su crecimiento económico, al que responde también Italia y, en lo que se refiere a la organización administrativa, España.

La cooperación para el desarrollo de los países nórdicos tiene una inspiración humanitaria desde la convicción de que en la cooperación para el

desarrollo subyace una cuestión de justicia e interdependencia⁽²⁸⁾ que implica que la cooperación se dirija no sólo a los Estados menos desarrollados, sino a las poblaciones más desfavorecidas sin otras consideraciones geográficas o políticas, de forma que el único denominador común de los países receptores es la pobreza⁽²⁹⁾. De manera coherente con estos principio, la vinculación de la cooperación nórdica es menor que la del resto de los miembros del CAD, y el elemento de liberalidad, mayor⁽³⁰⁾. En cuanto a su contenido, han asumido junto a las tradicionales asistencias técnica y financiera, las innovaciones introducidas en los conceptos de desarrollo y de cooperación relativas al medio ambiente⁽³¹⁾. El marco teórico de la cooperación practicada por estos países es el internacionalismo humanitario -en contraposición con la aproximación realista según la cual la cooperación respondería a los intereses del donante, ya sean económicos, de seguridad, o la traslación de sus valores incluido el sistema ideológico- desde una concepción moral cuyos principios no pueden estar limitados por las fronteras nacionales: "...The core of human internationalism is an acceptance of the principles that citizens of the industrial nations have moral obligations towards people and events beyond their borders...In our context, it implies a responsiveness to the social and economic development needs of the Third World...The main thrust has been the values related to the welfare state -equity and social justice. These values have been transmitted to the foreign aid policy."⁽³²⁾

En el otro extremo, la condición de grandes potencias enfrentadas, es decir el factor político, ha determinado, por otra parte, la cooperación para el desarrollo de Estados Unidos y de la antigua URSS. Los cambios acaecidos en esta última afectarán, ya lo están haciendo, en dos sentidos la cooperación del periodo de la guerra fría, incluso si la CEI conservara esa condición de gran potencia manteniendo, si no la capacidad económica, el resto de las características de éstas, especialmente la consecuencia última traducida en la capacidad para imponer sus intereses en el exterior, que ya no colisionarían frontalmente con los intereses de la otra gran potencia. Por una parte, la desaparición del sistema de economía socialista implica el fin de los modelos alternativos de desarrollo y la necesaria inserción de todo el llamado Tercer Mundo en las relaciones económicas internacionales capitalistas. Por otra, la pérdida de la condición de rehenes estratégicos del conflicto Este-Oeste va a modificar las circunstancias en que, hasta ahora, se venían desarrollando estos países beneficiarios de una cooperación inspirada en muchas ocasiones, como hemos visto, en razones políticas⁽³³⁾. Ello puede conducir a la marginación internacional de algunos de ellos, aquéllos que recibían la atención del Norte en función del interés que despertaban en los planes de expansión o de contención de una y otra superpotencia, y que no han alcanzado un nivel mínimo de desarrollo que les permita incluirse ahora en el circuito interdependiente de las relaciones internacionales. La disolución interna de algún Estado africano, como Somalia, por ejemplo, sin que se produzca la intervención, como hubiera ocurrido directa o indirectamente en la etapa de la Guerra Fría, de

uno u otro bloque, es, en su vertiente negativa, igual de significativo que la solución de otras tensiones de la periferia en las que se reflejaba el enfrentamiento Este-Oeste; en estos supuestos la consecuencia puede ser que las relaciones que hasta ahora estaban imbuidas de una óptica militar y de seguridad se sustituyan por otras basadas en el diálogo político y la concertación económica, por ejemplo la Iniciativa para las Américas y el Tratado NAFTA⁽³⁴⁾.

Después de la Moción del Senado se ha producido una nueva iniciativa parlamentaria sobre la materia, en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso a partir de una interpelación urgente, presentada en el Pleno el 10 de septiembre de 1991 por el Grupo Popular, sobre "criterios de política general para la elaboración y aplicación de una política de Estado relativa a la cooperación y ayuda al desarrollo". Se trata de una ponencia encargada de elaborar un informe sobre "los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo así como participar en las tareas de seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional"⁽³⁵⁾.

La Ponencia realiza en su informe una lectura crítica de la cooperación española a través de una reordenación de los criterios, objetivos y prioridades según se han desarrollado en la práctica, que dan lugar a unos nuevos principios de actuación: 1) concentración geográfica y temática de la cooperación, que daría como resultado una presencia considerable en los países prioritarios con

unos proyectos de envergadura, "desde luego con unas dimensiones medias bastante mayores que las actuales". En lo que se refiere al aspecto geográfico, se propone una reclasificación de las prioridades, para la cooperación no reembolsable, en países A1 -México, Cuba, Bolivia, Nicaragua y Argentina, dos países africanos más Guinea y dos árabes- en los que se concentraría la cooperación, y A2, "países de cooperación" de los que formarían parte otros diez Estados latinoamericanos, cinco africanos y cinco árabes, y con los que la cooperación sería puntual. Con los países fuera de esta clasificación la cooperación debe ser excepcional y sometida a la aprobación del Secretario de Estado. En cuanto a la concentración temática, se establecen dos sectores prioritarios: la formación de recursos humanos y formación básica y atención a la salud primaria, concretamente los proyectos relacionados con el reforzamiento de la capacidad institucional, con el mejoramiento de la condición de la mujer en materia de empleo, educación y salud y los proyectos que tengan como beneficiarios a comunidades indígenas y poblaciones refugiadas y desplazadas en proceso de retorno: los proyectos ajenos a estos sectores tendrían un carácter excepcional⁽³⁶⁾. Ambas prioridades, en cuya aprobación deberían intervenir la Secretaría de Estado, el Consejo de Ministros y las Cortes, tendrían una validez plurianual, y estar sometidas a unos mínimos de control: una distribución presupuestaria concreta que permita que los objetivos de los proyectos se cuantifiquen de acuerdo con los medios financieros y técnicos disponibles⁽³⁷⁾, centralización de consultas para gastos no programados y control presupuestario mínimo por parte de cada departamento.

2) Prioridad humanitaria de la cooperación no reembolsable: atención a los países más desfavorecidos y, dentro de ellos, a los grupos más vulnerables y con mayores necesidades, con un enfoque de desarrollo humano. En realidad así se hace, lo que ocurre es que la mayor parte de la cooperación bilateral es reembolsable y esta de carácter humanitario, marginal; de todas formas, este segundo principio y el siguiente deben servir para orientar las prioridades sectoriales citadas. 3) Reforzamiento de los objetivos de la política exterior española. 4) Sobriedad en el gasto⁽³⁸⁾ y 5) precisión en la planificación, rigor en el seguimiento y la evaluación para conseguir una gestión transparente que pueda ser presentada con garantías al Congreso y a la opinión pública.

Por otra parte, se plantea una revisión del marco institucional desde la idea de la centralización orgánica de toda la cooperación para el desarrollo, incluido el Fondo de Ayuda al Desarrollo, actualmente gestionado por el Instituto de Crédito Oficial y no por la Secretaría de Estado⁽³⁹⁾; se aboga por una mejora de la coordinación administrativa interna y, para la coordinación sobre el terreno, por la implantación en todos los países con los que se coopere de una Oficina Técnica de Cooperación con las funciones de: mantener al día la información sobre la situación socio-económica del país de que se trate y las necesidades de desarrollo por regiones y sectores, localizar y evaluar a los agentes y contrapartes con los que realizar la cooperación, la identificación de nuevos proyectos, el control de su ejecución y la evaluación.

Se mantendrían, en esta nueva propuesta, el sistema de Comisiones Mixtas para programar la cooperación, el marco para ella de los tratados generales de cooperación y amistad y los PACI debidamente mejorados en lo que se refiere a sus imprecisiones.

Las innovaciones que se pretenden introducir son antiguas reivindicaciones sobre la cooperación española: la elaboración de un estatuto del cooperante a través del que "favorecer la estabilidad del personal al servicio de la cooperación"⁽⁴⁰⁾ y de una ley de cooperación que regule las ONG, el tratamiento tributario del mecenazgo, "así como el resto de las cuestiones propuestas en este Informe y que requieran modificaciones del ordenamiento jurídico para su implantación o modificación"⁽⁴¹⁾. Las realizaciones y cambios que han ido configurando la cooperación española se han llevado a cabo fuera del marco de una ley ordenadora e inspiradora de toda la política de cooperación, a ello nos referiremos en el siguiente apartado.

A partir de esa revisión, la Ponencia propone "Una nueva política española de cooperación y ayuda al desarrollo" cuyos principios básicos son: la voluntad, proclamada en la Constitución, de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la tierra; la asunción de la responsabilidad de cooperar para el desarrollo como parte de la política exterior española; en cuanto al concepto del desarrollo, o los objetivos de

la cooperación, se asume la definición del desarrollo humano del PNUD: "desarrollo significa mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población, mayores cotas de libertad, un mejor reparto de los frutos del crecimiento, la mejora a la seguridad individual y colectiva y el acceso asegurado a los servicios sanitarios, educativos y culturales"; el compromiso de la cooperación española con la democracia y el respeto a los derechos humanos dentro del respeto a la soberanía de cada pueblo para determinar el modo de impulsar su propio desarrollo; necesidad de un consenso social y político respecto a la política de cooperación para el desarrollo y participación en los recursos destinados a ella de entidades privadas. Además se subraya la sujeción de la cooperación a los grandes objetivos de la política exterior.

Respecto a los enunciados en las Líneas Directrices del Gobierno, estos nuevos principios configuran una cooperación para el desarrollo más comprometida políticamente y con una formulación más realista. Por ejemplo las Líneas Directrices establecen que "la cooperación no debe ser, en ningún caso, vía para la injerencia en los asuntos internos de otro Estado. Los PVD tienen derecho a elegir su propio tipo de desarrollo y preservar su modo de ser", mientras que el tercero de los nuevos principios dice textualmente: "España respeta la capacidad de cada pueblo para determinar el modo de impulsar su propio desarrollo; pero España puede y debe manifestar su propia concepción del proceso hacia el desarrollo al diseñar y aplicar las ayudas concedidas y exige de los países

beneficiarios la utilización convenida para éstas, así como un compromiso firme y efectivo por parte del estado ayudado en favor de la democracia y en el respeto de los derechos humanos". Incluso en el desarrollo posterior que se hace de los objetivos, se matiza aún más esta cuestión fijándose requisitos mínimos, o no tanto, de democracia: "respeto a las libertades fundamentales de expresión, de movimiento y de asociación, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la libertad de prensa y el pluralismo de expresión política y, sobre todo, el principio de separación de poderes del Estado, así como una forma de elección de los gobernantes que les sitúe ante la obligación de responder frente a los ciudadanos y permita la alternancia en el ejercicio del poder"⁽⁴²⁾.

Muy recientemente se han redefinido en el mismo sentido los criterios que guían la cooperación alemana para el desarrollo. El otorgamiento de la ayuda depende ahora de: el respeto a los derechos humanos, la garantía de la seguridad jurídica, la creación de un orden compatible con el mercado, la orientación hacia el desarrollo de la actividad estatal. Si bien, esta modificación de criterios está relacionada con la situación de cambio de los países del Este europeo, considerados como países en desarrollo receptores prioritarios de la cooperación alemana, y con ella también tienen que ver razones de seguridad: "Esfuerzo propio quiere decir disposición de los países en desarrollo a poner a disposición en forma prioritaria recursos propios para este tipo de programas. Esto no puede garantizarse sin una vasta reducción de los gastos militares. Por ello el

BMZ (Ministerio de Cooperación Económica) desarrolló bases para registrar y evaluar los gastos militares de los receptores de ayuda alemana"⁽⁴³⁾.

La nueva formulación propuesta en el Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso es más coherente con la definición de desarrollo de la que se parte y con la tendencia general que sigue la evolución conceptual del desarrollo y de las políticas de cooperación, concretamente de la CE. Por otra parte, hay una diferencia importante entre la declaración de las Líneas Directrices acerca de los beneficios que debe deparar la cooperación a todos los participantes, donante y receptores, y sobre su incidencia en el crecimiento nacional, y la afirmación de los nuevos principios sobre el hecho de que la cooperación "detrae recursos relativamente importantes del producto nacional cuya contrapartida no es tangible ni cuantificable de manera inmediata", por lo que se solicita un consenso social acorde con la primera declaración de solidaridad y con la identificación de la cooperación con intereses de la política exterior, no necesariamente económicos ni inmediatos.

En cuanto a los objetivos, son similares a los contenidos en las Líneas Directrices: se pretende apoyar a los países en desarrollo en la consecución de un crecimiento sostenido basado en la democracia y en el respeto a los derechos humanos, contribuir a la seguridad, la paz y la estabilidad, potenciar las relaciones exteriores de España facilitando los intercambios fructíferos con otros pueblos, la

presencia política de España en el mundo y "el conocimiento de nuestra experiencia colectiva en democracia, la expansión de la cultura hispánica en el mundo y la proyección internacional de nuestra economía"⁽⁴⁴⁾.

Los criterios ordenadores de la cooperación para el desarrollo, tampoco son muy diferentes: se siguen los establecidos por las organizaciones internacionales de cooperación, especialmente el CAD, en el sentido de no considerar como tal ni las relaciones con los países desarrollados ni las relaciones estrictamente comerciales con los países en desarrollo; por el contrario, constituyen cooperación para el desarrollo las acciones cuya finalidad sea favorecer el desarrollo y se realicen en términos de gratuidad o sobre la base de créditos otorgados a tipos preferenciales, así como la ayuda humanitaria y de emergencia. A continuación se desarrolla el enunciado de estos criterios.

De esta propuesta del Congreso se deduce un modelo de cooperación para el desarrollo más cercano al humanitario que atribuíamos a los países europeos que no han contado con posesiones coloniales, aunque aún dentro del esquema intermedio en que se sitúan Alemania e Italia. En efecto, manteniendo la orientación geográfica hacia América Latina y Guinea, se propugna un aumento de la cooperación multilateral -incluso en las operaciones típicamente bilaterales como los créditos concesionales⁽⁴⁵⁾-. La atención a los grupos más vulnerables de las poblaciones más necesitadas apunta en el mismo sentido.

V.2. La organización administrativa de la política de cooperación para el desarrollo

Uno de los requisitos para la eficacia de los cambios políticos es la modificación de los organismos encargados de ejecutar las decisiones políticas. Respecto a la política exterior, el profesor Aldecoa incluye el cambio en la administración exterior del Estado entre las características de la política exterior constitucional: "...La Administración exterior del Estado, que si bien contaba con ciertos niveles de competencia y asepsia política, exigía una reforma acorde con el nuevo régimen político y las misiones que nuestra diplomacia debería desempeñar en el modelo de política exterior democrática"⁽⁴⁶⁾.

El germen del cambio se encuentra en la elaboración de un Libro Blanco sobre la Administración exterior del Estado en 1987⁽⁴⁷⁾, que establece las bases de la configuración final de la Administración exterior, progresivamente completada con sucesivas reformas que, en lo que se refiere a la cooperación para el desarrollo, se cierran con la creación de la Agencia Española para la Cooperación Internacional, AECI, reestructurando la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, SECIPI. En este terreno el Libro Blanco proponía: 1). La creación de una Comisión Interministerial para coordinar las actividades de cooperación de todos los Departamentos⁽⁴⁸⁾; 2). La formación de personal de cooperación adecuado a los condicionamientos de los países donde

vayan a actuar, dándoles además el estatuto personal internacional preciso; 3). La creación de la infraestructura organizativa o la modificación de la existente tanto en los servicios centrales encargados de la Administración exterior, como, sobre todo, en las unidades en el exterior, donde habrán de montarse los servicios específicos necesarios; 4). En relación con los dos puntos anteriores y a modo de conclusión, establece la necesidad de "potenciar en la medida precisa las unidades en el exterior que han de llevar a cabo materialmente los programas concretos de cooperación internacional en los diferentes países de acuerdo con la naturaleza científica, técnica, económica o cultural de la misma. De este modo la potenciación en personal y medios afectará, según los casos, a unidades determinadas integradas en nuestras representaciones en el extranjero..."⁽⁴⁹⁾

Hasta su puesta en práctica por lo menos parcial, se propusieron distintas opciones, todas incidiendo en la cuestión de la necesaria ordenación y coordinación, cualquiera de las cuales hubiera sido válida teniendo en cuenta que la novedad de la cooperación exigía un planteamiento igualmente novedoso y que ninguno de los antecedentes organizativos merecía conservarse.

Así, en el Informe del Senado la situación que se dibuja de la organización de la cooperación es caótica: "La Administración española presentaba, a finales de 1983, hasta donde alcanzan los datos recopilados, claros síntomas de insuficiente aportación, exceso de compartimentación y falta de

coordinación...Los planes de cooperación que nuestro país mantiene en la actualidad son difíciles de evaluar a causa de la dispersión administrativa y a la falta de coordinación ya mencionada, así como al exceso de burocracia, ausencia de agilidad en la misma y falta de visión global"⁽⁵⁰⁾. Antes, el que fuera a ser Ministro de Asuntos Exteriores, F. Morán, había hecho un diagnóstico parecido: "...la colaboración que se presta y la asistencia técnica se hace anárquicamente por cada departamento, con solapes que dan lugar a derroches e ineficiencias. En tales campos, una legislación adecuada y posible, una acción en absoluto onerosa puede cambiar fácilmente las cosas"⁽⁵¹⁾. El "Inventario sobre la cooperación de la Administración Pública española", elaborado por el ICI llega a las mismas conclusiones: "...Las dificultades en la realización del trabajo han tenido un carácter diverso. En general, en la mayoría de los Departamentos de la Administración se desconocía el alcance real de su actuación en el Area Iberoamericana, bien por carecer de una estructura específica o de personal especializado, o bien por no haberse efectuado un seguimiento adecuado de las actividades. Por otra parte, era necesario establecer criterios de homogeneización y clasificación conjunta de las distintas actividades desarrolladas, labor muy compleja dada la diversidad de objetivos y modalidades de implantación de los programas...A pesar de los esfuerzos realizados, ha sido prácticamente imposible llegar a todas las unidades que en algún momento hayan podido realizar actividades de cooperación"⁽⁵²⁾. Las conclusiones sobre la organización de la cooperación extraídas al hilo de una encuesta a la misma Administración para la

elaboración de uno de los primeros trabajos sobre este tema, son igualmente ilustrativas: "hay infinidad de organismos que prestan colaboración para el desarrollo. No se conocen todos, algunos no contestan y otros lo hacen de forma incompleta; las mismas unidades que prestan cooperación tienen problemas incluso para elaborar sus propios datos; no toda la cooperación internacional es ayuda al desarrollo y, a veces, es muy difícil deslindarlas"⁽⁵³⁾.

La extensión de las citas queda disculpada por su elocuencia.

Ante esta situación las propuestas de solución más realistas contemplaban, con algunas variaciones, la finalmente adoptada de estructurar administrativamente la cooperación en torno a un organismo específico vinculado al Ministerio de Asuntos Exteriores⁽⁵⁴⁾. Entre la creación de un Ministerio de la Cooperación o de una Agencia relativamente independiente, opciones elegidas respectivamente por los países europeos con fuerte tradición colonial y por los partidarios de una cooperación humanitaria no directamente vinculada a la consecución de intereses nacionales, de los que son ejemplo como ya hemos señalado los países nórdicos, la implantación de un organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores ordenador de la cooperación, es la opción objetivamente más apropiada para la posición media de España entre esos dos modelos extremos correspondientes a percepciones muy diferentes de las relaciones con el mundo en desarrollo⁽⁵⁵⁾. Esta lectura es cierta sólo en parte; la fórmula

de la Agencia de los países nórdicos responde a una voluntad de independencia que queda de manifiesto en el hecho de que los criterios en los que se basa la cooperación para el desarrollo que realiza, así como los países receptores de la misma, son establecidos por el Parlamento. Posteriormente la Agencia concreta los programas y proyectos y ejecuta la cooperación. La Agencia Española de Cooperación es una solución operativa más que política, que no tiene en cuenta primordialmente esas razones de independencia, al contrario, tanto política como orgánicamente, depende del Ministerio de Asuntos Exteriores al tiempo que las líneas que configuran la cooperación española no están consensuadas en el Parlamento, sino que proceden de un marco establecido por el Gobierno y se concretan en acciones decididas por una Comisión Interministerial. Por tanto, la creación de una Agencia no siempre tiene el mismo significado. Tampoco lo tiene en todos los casos el establecimiento de un Ministerio que unas veces, como en Francia, responde a la especial importancia atribuida a las relaciones con las antiguas colonias y a una tendencia a enmarcarlas bajo el control gubernamental, no sólo técnico o administrativo. Otras, es el caso de Gran Bretaña, ha existido un Ministerio de Desarrollo y subsiste una Agencia, la Overseas Development Administration, sin que por ello la cooperación tenga una orientación alejada de los intereses británicos en sus ex-colonias.

De esta forma, abandonando la rígida separación entre ambos modelos que situaba a España en un lugar intermedio, podría entenderse la

creación de un Ministerio de la Cooperación que significara no únicamente la centralización de la cooperación para el desarrollo en un sentido negativo como un Ministerio limitado a gestionarla⁽⁵⁶⁾, sino la plasmación de la existencia de una política global y diferenciada respecto al mundo en desarrollo y, aún dentro de la política exterior, no una consecuencia exclusiva de los intereses internacionales del Estado administrados desde el Ministerio de Asuntos Exteriores. Si además se tiene en cuenta que la cooperación para el desarrollo no debería ser sólo ayuda para el desarrollo en el sentido de estar limitada a la distribución de préstamos, donaciones, etc., sino toda una política relacionada con aspectos también internos como la emigración, el comercio, las facilidades empresariales..., un Ministerio de la Cooperación no estaría fuera de lugar a pesar de que el volumen de ayuda - con ese significado- sea escaso; en tercer lugar, la pretensión de lograr la constitución de una Comunidad Iberoamericana de Naciones englobadora de todos los aspectos de las relaciones con América Latina, que a su vez en aras de ese objetivo deberían potenciarse, también justificaría la creación de un organismo superior con entidad propia que abarcara las relaciones con el mundo en desarrollo y con América Latina de forma especial.

Al fin y al cabo la creación de un Departamento ministerial fue la opción progresista del gobierno laborista británico de H. Wilson en 1964, y su desaparición en 1979, integrándose la Agencia en la Foreign and Commonwealth Office, fue obra de un gobierno conservador. En el caso de Francia, la

cooperación con los países en desarrollo no francófonos dependía antes de la independencia de una sección del Ministerio de Asuntos Exteriores mientras que para los territorios coloniales había un *Ministère de la France d'Outre Mer*. Esta estructura sufrió varias modificaciones⁽⁵⁷⁾ hasta la configuración actual, también fruto de la Presidencia socialista, de un Ministerio de la Cooperación y del Desarrollo⁽⁵⁸⁾, delegado del Ministro de Asuntos Exteriores, encargado de la cooperación con todos los países en desarrollo y no sólo, como hasta entonces, con las antiguas colonias.

En todo caso, siguiendo la otra posibilidad, la reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores acometida en 1985 con la aprobación del R.D. 1485/85 de 28 de agosto⁽⁵⁹⁾, implicó la creación de la SECIPI, con la que se pretende "conseguir una eficaz cooperación con todos los pueblos de la tierra...y muy especialmente con el área iberoamericana con los que España mantiene una tradición cultural común. De esta manera se da cumplimiento a los deseos expresados por el poder Legislativo a través del Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado sobre Cooperación Internacional (preámbulo del R.D). En efecto, el Senado propone desarrollar "un organismo administrativo superior (dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores) que planifique, coordine/programe, evalúe/reevalúe/reprograme y planifique" la cooperación española, que son exactamente las funciones de la nueva SECIPI: art. 6.1. "Corresponde al Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para

Iberoamérica la dirección, programación, control y evaluación de las actividades que en materia de cooperación internacional cultural, económica, científica y técnica desarrollen los órganos de este Departamento así como la coordinación de actividades que en este área tengan atribuidos otros órganos de la Administración". Sin embargo esta inicial configuración de la SECIPI⁽⁶⁰⁾ no se ha mantenido introduciéndose modificaciones tanto en su esquema primario, como a través de la creación de instrumentos nuevos que permitieran el cumplimiento de las funciones atribuidas.

Para la solución del problema principal de falta de coordinación en la cooperación, se creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional⁽⁶¹⁾, órgano encargado de la planificación de la cooperación internacional con la tarea concreta de elaborar los Planes Anuales de Cooperación Internacional, así como las propuestas sobre los criterios básicos que deben inspirar la posición española en la política de cooperación comunitaria, los criterios generales que deben guiar la participación de España en los organismos internacionales de cooperación, y cualquier otro aspecto relacionado con la política de cooperación internacional. Por otra parte, la SECIPI puede recabar el concurso de la CICI para asegurar el seguimiento de los planes aprobados, elaborar una memoria anual de evaluación de los programas de cooperación realizados por España, coordinar y ejecutar los programas de emergencia, poner en práctica las acciones necesarias para promover el interés del pueblo español por la cooperación

internacional y la ayuda para el desarrollo (art. 6). Algunas de estas funciones se atribuyeron, en una posterior modificación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, a una Oficina de Planificación y Evaluación⁽⁶²⁾

Está constituida por el Ministro de Asuntos Exteriores como Presidente, el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional como Vicepresidente, y por los Secretarios Generales de Política Exterior, Hacienda y Comercio, Directores Generales de Relaciones Económicas Internacionales, Cooperación Técnica Internacional, Relaciones Culturales, Política Comercial, Tesoro y Política Financiera, Coordinación Política e Institucional Comunitaria y Cooperación Informativa, Secretarios Generales Técnicos de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Cultura, Educación y Ciencia y Sanidad y Consumo.

El citado R.D.1527/88 de 11 de noviembre reestructurando la SECIPI completa la estructura administrativa de la cooperación internacional y, concretamente, de la cooperación española para el desarrollo. Además de otras modificaciones, la fundamental en lo que a nosotros nos interesa es la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional como organismo autónomo adscrito a la SECIPI específicamente dedicado a la cooperación para el desarrollo, cuyos fines, fijados en el artículo 5, son: 1). "Propiciar el crecimiento económico y el progreso social, cultural, institucional y político de los países en vías de desarrollo y en particular de los que tienen un ascendiente hispano; 2). Favorecer

el estrechamiento de lazos de entendimiento y cooperación entre los países desarrollados, especialmente los integrados en las Comunidades Europeas, y de los países a que se refiere el número anterior". Con esta delimitación de fines se atribuye entidad propia a la cooperación para el desarrollo distinguiéndola, por primera vez, de la cooperación como marco general de actuación en el plano internacional, en la que se integra, de forma que aquélla se identifica con la parte de la cooperación internacional aplicada específicamente en las relaciones con los países en desarrollo, con unos mecanismos diferenciados de acción.

Las funciones de la AECI, para la consecución de los fines citados, son lo bastante amplias para que, bajo su coordinación, quepa cualquier actividad relacionada con la cooperación para el desarrollo: 1). Fomentar, coordinar y ejecutar programas y proyectos de cooperación para el desarrollo en el campo cultural, económico, científico y técnico; 2). Promover y prestar su concurso a la realización de los programas que, con objetivos coincidentes, puedan establecer otros organismos públicos nacionales e internacionales; 3). Apoyar e incentivar las iniciativas públicas o privadas que contribuyan a la ejecución de los fines de la Agencia; 4). Realizar y difundir estudios relevantes para el progreso de los países menos desarrollados; 5). Participar en la defensa y la difusión de la lengua española y de las demás lenguas hispánicas.

La estructura orgánica de la AECI responde a esa voluntad de

coordinación administrativa y a las orientaciones geográficas de la cooperación para el desarrollo a las que habíamos hecho referencia, estableciéndose bajo su dependencia las entidades ejecutoras de la cooperación para el desarrollo: el Instituto de Cooperación Iberoamericana -cuyo Director General es también Vicepresidente de la AECI-, de Cooperación con el Mundo Árabe y de Cooperación para el Desarrollo.

El ICI asume la realización de las funciones de la Agencia en el área de América Latina, en particular: (art.8) 1). "Realizar y difundir estudios para promover una mayor aproximación entre España e Iberoamérica mediante un mejor conocimiento mutuo de sus respectivas realidades; promover proyectos que tengan como finalidad básica la defensa del idioma castellano y la difusión de las demás lenguas de los pueblos iberoamericanos; 2). Desarrollar proyectos de cooperación cultural, científica tecnológica y económica con el conjunto de los países iberoamericanos; 3). Realizar proyectos de formación y perfeccionamiento de profesionales iberoamericanos en nuestro país y de españoles en aquellas naciones; Colaborar en las iniciativas destinadas a crear instituciones iberoamericanas permanentes con presencia y participación españolas". Funciones similares corresponden al ICMA en relación con los países árabes y al ICD respecto al resto del mundo en desarrollo, aunque la dotación administrativa de éstos es mucho menor que la del ICI, que cuenta con una Subdirección General de Programas de Cooperación, para la programación y ejecución de proyectos realizados con países

con los que hay programas integrales de cooperación; una Subdirección General de Acción Cooperativa, para los proyectos que se realizan con países con los que no hay suscritos planes integrales y una Subdirección General de Promoción Cultural, para los proyectos culturales y de difusión del castellano.

En definitiva, el sistema administrativo español de cooperación para el desarrollo tiene una estructura piramidal centrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y, dentro de ésta, de la Agencia, a efectos de la definición política y la coordinación respecto a otras entidades de la Administración en virtud del principio de unidad de acción exterior, de la que dependen los organismos encargados de su ejecución. Hay una excepción importante al control y coordinación de la cooperación por parte, en última instancia, del Ministerio de Asuntos Exteriores, en lo que se refiere a los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, cuya concesión continúa dependiendo del Ministerio de Economía y Hacienda a través del Instituto de Crédito Oficial, y en la que el MAE limita su participación a la aprobación, en el seno de una Comisión Interministerial presidida por el Secretario de Estado de Comercio, de las propuestas elaboradas por la Dirección General de Política Comercial.

En la estructura de la cooperación para el desarrollo hay que incluir los organismos creados para la conmemoración del Quinto Centenario del

Descubrimiento de América, cuyas actividades se pretende que perduren, concretando la Comunidad Iberoamericana de Naciones, porque aunque el marco de la cooperación para el desarrollo queda en parte desbordado por la intensidad y amplitud de las relaciones que se pretenden mantener con América Latina, es en el que, hasta el momento, se han integrado éstas -muchas de ellas son proyectos de cooperación patrocinados conjuntamente con la AECI o sus institutos a los que nos hemos referido en los apartados dedicados a los instrumentos de la cooperación⁽⁶³⁾- y porque entre las funciones de la SECIPI figura la de impulsar las actividades conmemorativas del Descubrimiento (art. 1.3. del R.D 1527/1988). Para ello se han creado una serie de organismos en los que participan responsables de la cooperación: la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario, regulada por el R.D 1253/1991 de dos de agosto⁽⁶⁴⁾ y adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores a efectos administrativos y económicos, con la finalidad de programar, organizar, coordinar y ejecutar las actividades de la conmemoración, y la Sociedad Estatal para la Ejecución de Programas y Actuaciones conmemorativas del Quinto Centenario, sociedad anónima encargada de "ejecutar los actos necesarios para la preparación, organización y realización de las actividades encaminadas directa o indirectamente a la conmemoración de dicho acontecimiento". También hay un Alto Patronato cuya presidencia honorífica corresponde al Rey y la ejecutiva al Presidente del Gobierno, garantía del Estado, por tanto, que muestra la importancia atribuida a la Conmemoración

En el Pleno de la Comisión Nacional están representados la AECI y todos los Ministerios que intervienen en la cooperación para el desarrollo⁽⁶⁵⁾ en ese intento de atribuir contenido trascendente a la conmemoración incardinándola en las realizaciones concretas de la cooperación. Es esta política global el único marco posible para la continuidad de muchos de los proyectos una vez finalizado el año 92 y la única forma de que la conmemoración no quede limitada a los fastos de este año 92.

V.2.1 La organización administrativa de las políticas de cooperación italiana, francesa y alemana

En Italia el esquema organizativo es, en esencia aunque más centralizado o más horizontal que el español, similar. En primer lugar, tal como se establece en el art. 3 de su Ley de Cooperación⁽⁶⁶⁾, la política de cooperación es competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores; también existe una Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, constituida por los Ministros de Asuntos Exteriores, de Presupuesto, de Programación Económica, del Tesoro y de Comercio Exterior, encargada de "determinar los criterios generales de la cooperación para el desarrollo y las consiguientes funciones de programación y control" (art. 3.2)⁽⁶⁷⁾; equivalente a la Agencia sería el Comité Directivo de la Cooperación para el Desarrollo, creado en el Ministerio de Asuntos Exteriores para definir las formas de actuación según los criterios establecidos por el CIC, deliberar sobre la programación anual de la cooperación, aprobar los programas y proyectos cuyo coste supere los 2.000 millones de liras, etc. Finalmente, para la ejecución de la cooperación, homologable con los Institutos españoles, figura la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo (art. 10) que, de conformidad con el Comité Directivo, formaliza los programas y proyectos bilaterales y multilaterales y provee el establecimiento de las llamadas "unidades técnicas", similares a las Oficinas españolas que, in situ, realizan los proyectos. La Dirección General asume otras funciones que corresponderían en el caso de

España a la AECI, como la administración, con autonomía contable y administrativa, el Fondo Especial para la Cooperación al Desarrollo, constituido por las asignaciones atribuidas en los presupuestos generales al Ministerio de Asuntos Exteriores para la cooperación para el desarrollo, los fondos recogidos con iniciativas promovidas y coordinadas por las instituciones locales, donaciones y eventuales aportaciones de los países en desarrollo y organismos internacionales de cooperación (art. 14).

En el sistema italiano es, por otra parte, más completo que el adoptado en España, puesto que cuenta con una especie de Consejo Económico y Social de la cooperación, un organismo de carácter consultivo en el que están representadas otras instancias, oficiales y privadas que participan en la cooperación. Se trata del Comité Consultivo (art. 8) compuesto por expertos, nueve designados por la Administración y uno por el Instituto Agronómico para Ultramar de Florencia; uno designado por el Consejo Nacional de Investigaciones, tres correspondientes a la Comisión Interregional, diez nombrados por "instituciones y entidades que operan en el campo de la cooperación para el desarrollo, la mitad por el sector público y la mitad por el sector privado asegurando, en todo caso, una adecuada representación de las empresas públicas, de las empresas grandes, medianas y pequeñas y de las organizaciones más representativas del movimiento cooperativo"; cinco designados por las ONG y tres por las confederaciones sindicales más representativas.

La cooperación para el desarrollo es una actividad con un fuerte componente de participación social. Por un lado, una parte considerable de ella se realiza por iniciativa privada a través de las ONGD y las organizaciones humanitarias en general; por otro, con la cooperación para el desarrollo en su vertiente de política oficial ocurre lo contrario que con otras facetas de ésta, que están legitimadas en sí mismas por responder directamente a los intereses inmediatos de la sociedad o de alguno de sus colectivos. La política de cooperación oficial para el desarrollo no es el resultado de una demanda social mayoritaria, y por tanto requiere un doble esfuerzo de comprensión y apoyo por parte de la sociedad. Por último, la cooperación se realiza a través de una serie de mecanismos que implican a distintas entidades no oficiales: empresas, centros de investigación, etc. Por todo ello sería lógico el establecimiento de un organismo ligado a la Administración en el que estuvieran representadas estas instancias.

En España actualmente las relaciones con esas fuerzas sociales sólo se realiza a través de los contactos entre Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI. Quizá el hecho de que no exista un foro más amplio de representación y diálogo con la Administración influye en que la Coordinadora sea la vía utilizada para ello por organizaciones que no son ni estrictamente no gubernamentales ni exactamente de desarrollo. Por otra parte no se ha abierto ningún canal para las relaciones con otras entidades sociales, excluidas por definición de la

Coordinadora, pero que participan en la cooperación, como las empresas que concursan en las licitaciones para la realización de proyectos de desarrollo.

Por último, en el sistema italiano, a diferencia del español, la concesión de créditos blandos corresponde al Ministro del Tesoro pero a propuesta del de Asuntos Exteriores y previa deliberación de la Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo. El "Fondo rotativo" del que dependen estos créditos no actúa condicionado a la compra de bienes italianos, sino que contempla la concesión de créditos de ayuda que "pueden ser destinados en especial a los países con renta más baja, también para financiar parte de los costos locales y eventuales adquisiciones en terceros países de bienes inherentes a los proyectos, y para favorecer el crecimiento de la cooperación entre los países en vías de desarrollo" (art. 6.4), de manera similar a las operaciones triangulares de la CE en materia de ayuda alimentaria.

La organización administrativa de la cooperación para el desarrollo en Francia, ya hemos señalado que se articula en torno a un ministerio concebido como un mecanismo superior acorde con la importancia atribuida a las relaciones con el mundo en desarrollo, particularmente con el francófono -exponente de la presencia internacional de Francia⁽⁶⁸⁾-. En primer lugar, el Ministro de la Cooperación y del Desarrollo ejerce sus competencias por delegación del de Asuntos Exteriores, puesto que ya no atiende sólo a las relaciones con la

francofonía consideradas a mitad de camino entre los asuntos internos y los exteriores. sino que el ámbito geográfico de su actividad se ha ampliado a todo el mundo en desarrollo. competencia tradicional del Ministerio de Exteriores y fuera de la política de cooperación. No obstante la mayor parte de la cooperación francesa se sigue realizando primero con los territorios de ultramar -que no debería ser considerada cooperación internacional- y, después, con las antiguas colonias⁽⁶⁹⁾.

En segundo lugar, en las actividades de cooperación participan otros Departamentos cumpliendo el Ministerio una función centralizadora de coordinación similar a la que en otros países realizan otros organismos⁽⁷⁰⁾, por ejemplo en España la SECIPI. El Ministerio de la Cooperación cuenta con tres Direcciones:

- 1). Dirección de Políticas de Desarrollo, encargada de realizar estudios sobre los problemas de desarrollo; concebir las políticas multilaterales de cooperación; establecer las misiones de cooperación por países y regiones, determinar los instrumentos, etc.;
- 2). Dirección de proyectos de desarrollo, organizada en sectores de intervención con la función de establecer los proyectos concretos desde una perspectiva del conjunto de la cooperación;

3). Dirección de medios, con el servicio de administración general y las relaciones con las entidades no públicas dedicadas a la cooperación. Como dijo J.P. COT, Ministro de Cooperación que concibió esta estructura: "Ces trois directions pourront mieux mobiliser l'ensemble des moyens français mis à disposition de la politique d'aide au développement, car, et c'est là une de des idées essentielles de la réforme, les services de la Coopération et du Développement, à eux seuls, ne feront pas la politique française du développement; ils ont pour mission de concevoir, de rassembler, d'animer, d'évaluer tout le potentiel français qui doit être mis au service de cette politique du développement"⁽⁷¹⁾.

Es decir que el Ministerio es un organismo de gestión más que de definición política, determinada como otros aspectos de la política exterior por la Presidencia de la República⁽⁷²⁾, preservándose la unidad de acción exterior al mismo tiempo que se dispensa un trato diferenciado a un grupo de países.

El Ministerio de Asuntos Exteriores interviene en la cooperación a través de la Dirección General de Relaciones Culturales, que cuenta con un Servicio de Intercambios Culturales encargado de los institutos y centros culturales, los intercambios artísticos, etc., un Servicio de Enseñanza e intercambios lingüísticos, para las actividades de enseñanza en los niveles primario y secundario, la promoción del francés en el extranjero, la educación popular, etc. y un Servicio de ciencias, técnicas y desarrollo, encargado de la cooperación

científico-técnica fundamentalmente a través de la cooperación universitaria y la concertación de acciones con los grandes institutos franceses y los ministerios técnicos.

De esta orientación de la cooperación gestionada desde el Quai d'Orsay podemos extraer la conclusión evidente de la incidencia en los aspectos culturales de la cooperación francesa para el desarrollo, que se traduce en la práctica en que el 65 % de los gastos de cooperación los absorbe la cooperación cultural y técnica y que el 75 % de los cooperantes es personal dedicado a la enseñanza. Por otra parte, no hay una distinción clara, igual que ocurre en el caso de España, entre las actividades de difusión y de cooperación cultural, y lo prueba el hecho de que sea el Ministerio de Asuntos Exteriores, que no distingue a esos efectos entre países desarrollados y países en desarrollo, el órgano que asume estas funciones.

En cuanto a la forma de financiación de la cooperación para el desarrollo, se realiza a través del Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la Dirección de Asuntos Económicos y Financieros del Ministerio de Exteriores. Los tentáculos del Ministerio de Economía alcanzan varios capítulos de la cooperación. Por una parte se encarga de la cooperación financiera por medio de dos instrumentos: la Caja Central de Cooperación Económica (CCCE) que, bajo la tutela de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Economía y

Finanzas, actúa como el Banco Europeo de Inversiones de la CE respecto a los países ACP, es decir, como banco de inversiones a medio y largo plazo para la financiación del desarrollo de los Estados de los que se ocupa el Ministerio de la Cooperación; sus contrapartes son los bancos locales de desarrollo. Por otra parte, participa en el capital de empresas públicas o mixtas que operan en los países en desarrollo, y cuenta con una división de asistencia técnica que asesora a los gobiernos receptores sobre proyectos de desarrollo y promueve la colaboración entre las pequeñas y medianas empresas francesas y locales. El Fondo de Ayuda y Cooperación (FAC) es el equivalente al FAD español; gestiona créditos blandos acordados en Comisiones Mixtas entre Francia y los países con los que existen acuerdos de cooperación en este terreno; el Ministro de Economía aprueba en última instancia la concesión de los créditos. El FAC efectúa sus pagos a través de la CCCE, donde tiene una cuenta provista con una partida presupuestaria específica.

Por otra parte, la Dirección de Relaciones Económicas Exteriores interviene en el aspecto comercial de la cooperación⁽⁷³⁾, la Dirección del Presupuesto elabora los presupuestos destinados a la cooperación y por la del Tesoro pasan las operaciones financieras de subvenciones y préstamos.

Igual que en España, la ejecución de los proyectos o el control sobre ésta la realizan las "Misiones de Ayuda y de Cooperación", bajo la autoridad

directa de las embajadas aunque dependientes del Ministerio de la Cooperación. Las Misiones evalúan proyectos y gestionan las operaciones de inversión financiadas por el FAC.

La participación de las ONG y otras entidades se soluciona por medio de una Comisión consultiva de carácter paritario cuya función es canalizar el diálogo y el intercambio de información entre los organismos públicos y privados de la cooperación. Están representados los ministerios de Exteriores, Cooperación, Educación Nacional, Economía y Finanzas, Trabajo y Formación profesional, Agricultura y Sanidad; las Secretarías de Estado de Acción Humanitaria, Educación Nacional y Juventud y Deportes; ocho coordinadoras de ONG que agrupan a distintas modalidades de éstas: *Centre de Recherche et d'Information pour le Développement*, coordinadora de las organizaciones comprometidas exclusivamente con el desarrollo, la solidaridad internacional y la educación para el desarrollo; el *Comité Laïque pour l'Éducation au Développement. Educateurs sans Frontières*, donde se agrupan asociaciones de educación popular; *Comité de Liaison des ONG de Volontariat*, para las ONG que envían cooperantes; *Groupe National de la Coopération*, de movimientos cooperativistas, etc.

El Alemania existe un Ministerio de Cooperación Económica (BMZ) que ha ido asumiendo responsabilidades desde su creación como organismo de

coordinación en 1961 hasta encargarse de la cooperación en sus facetas de asistencia técnica (en 1964) y financiera bilateral y multilateral (en 1972). El BMZ formula los principios y coordina la cooperación ejecutada por la Agencia de Cooperación Técnica (GTZ) en una síntesis de los sistemas a los que nos hemos referido hasta ahora. Además cuenta con otros organismos como el *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), el banco de desarrollo para la ejecución de la ayuda financiera, tanto para la financiación de proyectos concretos -acordados conjuntamente por el BMZ y los gobiernos beneficiarios sobre la base de los criterios que determinan sus políticas de desarrollo- como para subsanar desequilibrios de las balanzas de pagos de los países en desarrollo (*General Commodity Aid*) y la financiación de compras de productos alemanes⁽⁷⁴⁾; la *Deutsche Entwicklungsgesellschaft* (DEG), compañía para la promoción de las inversiones alemanas en los países en desarrollo.

V.2.2. La organización administrativa de la cooperación en el caso de los países nórdicos

La otra inspiración política de la cooperación ha dado lugar a una organización administrativa distinta. Se trata del modelo de las Agencias de Cooperación establecido por los países nórdicos a partir de su integración en el CAD y la consiguiente elaboración de programas de cooperación: en 1962 se creó la Agencia noruega (NORAD) para administrar el programa de ayuda como organismo autónomo bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Exteriores sólo a efectos administrativos. En 1983 se instituyó un Ministerio de la Cooperación en el que se subsumieron la NORAD, la sección del Ministerio de Exteriores dedicada a la cooperación y el organismo encargado de la política de importaciones. También en 1962 se creó en Dinamarca, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, un Secretariado que se transformaría en 1971 en la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA); en 1965 la Oficina de Ayuda Internacional sueca se transforma en la *Swedish International Development Agency* (SIDA), también como organismo autónomo responsable de la planificación, administración, ejecución y seguimiento del programa sueco de cooperación bilateral para el desarrollo, dependiente administrativamente del Ministerio de Asuntos Exteriores (éste realiza la cooperación multilateral a través de la Oficina para la Cooperación Internacional al Desarrollo).

En el caso de Holanda, el programa de cooperación está a cargo de la Dirección General para la Cooperación Internacional que forma parte del Ministerio de Asuntos Exteriores. Sin embargo también cuenta con bastante autonomía derivada, como en los otros supuestos, de que las políticas de cooperación son fijadas a medio plazo por los Parlamentos de forma que una vez aprobadas no hay injerencias en cuanto a la distribución de los fondos ni en la aplicación de los proyectos⁽⁷⁵⁾. La diversificación de las actividades de cooperación ha llevado a la creación de otros organismos: la *SWED-FUN*, un fondo para la promoción de empresas conjuntas, la Agencia Sueca para la Cooperación en la Investigación; en Finlandia la *FINNFUND* -Fondo Industrial de la Cooperación para el Desarrollo-, compañía estatal para la promoción del desarrollo industrial que financia a empresas que se crean u operan en países en desarrollo; en Holanda existe un banco, el *Netherlands Investment Bank for Developing Countries*, que ejecuta la ayuda financiera bilateral así como otras entidades para la promoción de inversiones privadas en los países en desarrollo, etc.

En todos los casos se trata de una estructura administrativa progresivamente compleja en consonancia con la ampliación de los terrenos en los que la cooperación para el desarrollo se perfila como la vía más adecuada por la que canalizar el conjunto de las relaciones con los países en desarrollo más allá del asistencialismo. Los modelos que señalábamos al comienzo se desdibujan en la

participación de un número creciente de organismos de la Administración en las políticas de cooperación para el desarrollo; el caso de España no es ajeno a ese proceso de complejización, como prueban las sucesivas modificaciones de los órganos encargados de la cooperación. Quizá aprovechando la experiencia de otros Estados de su entorno o de características similares respecto a las relaciones con los países en desarrollo, se podría haber establecido un sistema original, y no únicamente de síntesis, adecuado al planteamiento político distinto que supone la idea de la *Comunidad Iberoamericana de Naciones*, pero la realidad en que finalmente se ha concretado ha venido determinada por el mimetismo y por la indefinición o la ambigüedad respecto a esa especificidad de las relaciones de España con América Latina.

V.3. El personal cooperante

La ejecución de la cooperación para el desarrollo, al menos de la más tradicional que se traduce en operaciones de cooperación técnica, se realiza a través de cooperantes y expertos desplazados al país beneficiario. Además pueden participar en la ejecución de proyectos de desarrollo trabajadores locales pero en este caso no se trata de cooperantes y su estatuto es diferente. Lo mismo ocurre con los expertos que diseñan los proyectos o trabajan en otras tareas de la cooperación sin necesidad de desplazarse al país receptor de la misma.

El trabajo de los primeros no responde, por la misma naturaleza de la cooperación, a las funciones ni se enmarca en las condiciones de otro tipo de personal trabajando en el extranjero en representación del Estado del que es nacional o por cuenta de una organización internacional: los miembros de las misiones diplomáticas y consulares y los funcionarios internacionales, aún en misiones de cooperación⁽⁷⁶⁾, para los que existen estatutos diferenciados.

El problema del estatuto de los cooperantes se plantea en los dos ámbitos, interno y externo, en los que se desenvuelve la cooperación. Por una parte el contenido diverso y además variable de la cooperación para el desarrollo, junto con lo coyuntural de sus requerimientos, imposibilita la creación de un cuerpo de funcionarios de la cooperación oficial; a su vez esta realidad, y el hecho

de que en la Administración española en concreto los contratos que abarquen un periodo de más de tres años obligan a una contratación en plantilla, implican la falta de continuidad del personal cooperante, gran parte del cual, y esa es su condición más habitual, está constituido por voluntarios. Los problemas que a raíz de esa movilidad afectan a la eficacia de la cooperación sólo serían subsanables con un mecanismo eficaz de formación que no existe⁽⁷⁷⁾.

Por otro lado, los cooperantes realizan funciones técnicas y no políticas o de representación, para las que no hay un definido un marco general, sino que cada acuerdo, en el caso de la cooperación oficial española, se remite bien a estatutos establecidos para otras funciones, bien crea estatutos jurídicos ad hoc o bien, en muchas ocasiones, no hay ninguna referencia a la situación de los cooperantes. Además esas posibles condiciones no coinciden siempre en los distintos tratados que hay firmados con los mismos países. La situación de los cooperantes no gubernamentales es aún más incierta. Incluso si existiera una legislación interna aplicable a los cooperantes -el estatuto pendiente- no sería suficiente; además, teniendo en cuenta que desempeñan sus tareas en el extranjero, su status en el país receptor debe definirse en los tratados de cooperación.

En el ejemplo de Francia como país con tradición colonial, el planteamiento es diferente tanto porque aunque no existe un cuerpo de cooperantes, la mayor parte de ellos está constituida por funcionarios del Ministerio de

Educación, por esa concentración de la cooperación francesa en el sector de la enseñanza⁽⁷⁸⁾, como porque la cooperación, después de la independencia, ha sustituido a las relaciones anteriores de dominación pero en los mismos términos de intensidad, lo que ha requerido contar con un servicio de reclutamiento y formación de cooperantes⁽⁷⁹⁾. Por otra parte hay una experiencia consolidada en el Voluntariado del Servicio Nacional realizado en tareas de cooperación. En el plano interno hay, por tanto, una normativa que define el estatuto de los cooperantes⁽⁸⁰⁾ y se han previsto mecanismos para solucionar los problemas de contratación y formación. En el externo, la situación de los cooperantes está contemplada en los tratados que normalmente no recogen inmunidades y privilegios más allá de garantías de tipo profesional y fiscal⁽⁸¹⁾, excepto en los casos de los países con los que la cooperación no es significativa, en los que hay una remisión al estatuto de los expertos de las organizaciones internacionales.

La ley italiana de 1987 también contempla la situación del personal de la cooperación en sus artículos 12, sobre los expertos contratados en la Unidad Técnica Central⁽⁸²⁾, 13, sobre los cooperantes in situ contratados por la Dirección General para la Cooperación; para funciones ejecutivas y auxiliares cabe la contratación de personal local. Estos cooperantes, se encuentran bajo la dirección de un experto de la Unidad Técnica Central que a su vez responde ante el Embajador. Su situación se define en los tratados de cooperación, aunque el artículo 18 recoge los deberes del personal cooperante en el exterior. Por último

el artículo 16 se refiere a los funcionarios que trabajan en los organismos centrales encargados de la cooperación, que se rigen por la normativa de la función pública. En definitiva, hay también en este caso un marco legal para los cooperantes.

Si bien cada tratado de cooperación firmado por España establece un estatuto para los cooperantes, o remite al contemplado para otros agentes de la cooperación, podemos sistematizar la situación de los cooperantes españoles atendiendo al contenido de las inmunidades, privilegios o simplemente condiciones de trabajo, contempladas en los diferentes tratados en función del ámbito de la cooperación al que se refieran. Uno de los estatutos posibles es el reconocido por el país receptor a los expertos de organizaciones internacionales que por extensión es el sistema de inmunidades y privilegios aplicado a los agentes de Naciones Unidas. La condición de éstos es variable (según el organismo al que pertenezcan y la categoría a que correspondan dentro de las posibles en el funcionariado de las Naciones Unidas), pero parece que la referencia es la de los expertos de asistencia técnica, asimilados a los funcionarios a efectos de privilegios e inmunidades, según el artículo V del Convenio sobre Privilegios e Inmunidades de Naciones Unidas⁽⁸³⁾.

Ese es el status atribuido a los cooperantes españoles enviados en el marco de varios de los convenios básicos o generales de cooperación y en la mayoría de los acuerdos en materia socio-laboral; en el caso de otros convenios

sectoriales, se establece un criterio de reciprocidad para el trato a los cooperantes, y aún cabe la posibilidad de fijar estatutos particulares en los que caben los privilegios pero no las inmunidades, beneficios fiscales, libertades concretas, etc. o la aplicación de una suerte de cláusula de "cooperante más favorecido" de forma que el status atribuido no sea menos beneficioso que el establecido para los procedentes de cualquier otro país.

El primer supuesto de reconocimiento de la misma situación que a los agentes internacionales se da en los siguientes convenios⁽⁸⁴⁾: Bolivia, acuerdo de cooperación social de 23 de octubre de 1981, cuyo artículo X se refiere a las "facilidades, inmunidades y privilegios concedidos a expertos de organismos internacionales", y de 4 de junio de 1986 (art. VI.d en los mismos términos); también recoge este status el acuerdo de cooperación técnica en materia de regadíos y desarrollo agrario de 15 de diciembre de 1981 (art. 6). Brasil, acuerdo complementario al convenio de cooperación social de 2 de septiembre de 1969, art. IV. Colombia, de 22 de enero de 1986, art. VII.6. en el que se acuerda otorgar a los expertos españoles las inmunidades y privilegios que el gobierno de Colombia concede a los expertos de organismos internacionales, con acreditación diplomática, y acuerdo de 14 de julio de 1987 para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral (art. VI.d); Costa Rica, protocolo de enmienda al convenio de cooperación técnica (de 7 de enero de 1974) de 31 de mayo de 1984, art. 1; convenios de cooperación social de 28 de julio de 1967 (art. 3.3) y de 5 de

febrero de 1975; de asistencia técnica a la Caja Costarricense de Seguro Social, de 11 de julio de 1975 (art. VI.d); acuerdo de 4 de agosto de 1975 de asistencia técnica para el desarrollo de un programa de formación profesional marítimo-pesquera (art. XI.4); de 3 de noviembre de 1980 de cooperación técnica en materia de regadíos (art. VI); de 21 de enero de 1982 para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral (art. VI.5); 3 de agosto de 1983 en materia socio-laboral, art. VIII.7. y de 5 de abril de 1986, art. 6.d. Chile, acuerdo de cooperación técnica de 1 de julio de 1975 (art. X.3), acuerdo en materia socio-laboral de 27 de mayo de 1982, art. VII.5, que se remite al convenio básico de asistencia técnica de 28 de abril de 1970 en cuyo artículo 7 se reconoce a los cooperantes los beneficios de que disfrutaban los expertos de Naciones Unidas y de los organismos especializados y se establecen exenciones impositivas y aduaneras. Ecuador, acuerdo de 31 de agosto de 1982, cuyo artículo X.4 se remite al estatuto establecido en el convenio básico de cooperación técnica de 20 de noviembre de 1972 que establece facilidades y privilegios pero no inmunidades (art. IX). Este artículo se modificó por un canje de notas de 28 de julio de 1982 (*BOE* de 28 de marzo de 1985), desde entonces el estatuto jurídico contempla también los "privilegios y franquicias establecidos para los miembros de las Misiones Especiales, y a él se remite el acuerdo complementario en materia socio-laboral de 13 de febrero de 1986. El Salvador, acuerdo sobre asistencia técnica complementario del convenio de cooperación social de 20 de agosto de 1974, art. IX.5, y acuerdo de cooperación para el establecimiento y desarrollo del Instituto

Salvadoreño de Formación Profesional, art. 10.5; el convenio básico de cooperación científico-técnica de 8 de noviembre de 1990 también se refiere a los "privilegios y ventajas concedidos a los Miembros de Misiones Internacionales", así como a otras exenciones de carácter fiscal. Guatemala, convenio de cooperación social de 9 de julio de 1970 (art. V). Honduras, convenio de cooperación social de 22 de diciembre de 1979 (art. III.3), acuerdo de asesoramiento al Instituto de Formación Profesional de 28 de noviembre de 1979 (art. XI.2), acuerdo de conservación de la naturaleza y desarrollo forestal de 11 de marzo de 1982 (art. VII), acuerdo para el desarrollo de un programa de cooperación socio-laboral de 3 de febrero de 1984 (art. VII) y acuerdo de de 7 de abril de 1986 sobre la misma materia (art. VI); México, acuerdo de 3 de marzo de 1982 de cooperación técnica para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral (art. 8); Nicaragua, convenio de 5 de abril de 1972 de asistencia técnica para la creación de un Instituto de Formación Profesional (art. VIII.6), acuerdo de 5 de diciembre de 1973 de formación profesional (art. VIII.4), acuerdo de 9 de marzo de 1982 para el desarrollo de un programa de educación técnica en el Instituto Técnico Nacional (art. 6), acuerdo para el desarrollo de un programa de socio-laboral de 22 de julio de 1982 (art. 9.4), acuerdo de cooperación en materia socio-laboral de 7 de noviembre de 1986 (art. VI.d); Panamá, convenio de cooperación social de 5 de agosto de 1970 (art. III.3), de 29 de octubre de 1977 en desarrollo del anterior para un Plan Nacional de Formación Profesional (art. XI), de 13 de mayo de 1980 complementario del convenio de cooperación social

(art. XI) y acuerdo para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral de 20 de enero de 1985, art. VII.5. Paraguay, convenio de cooperación social de 28 de enero de 1967 (art. III.4), acuerdo para el desarrollo de un programa de asistencia técnica de mano de obra de 3 de febrero de 1975 (art. IX.5) y acuerdo de cooperación social de 28 de enero de 1978 (art. X.4). Perú, acuerdo de cooperación técnica para el establecimiento de un centro regional de desarrollo integral de las artesanías de 5 de octubre de 1982, art. XIV.3. República Dominicana, acuerdo complementario general del convenio básico de cooperación técnica, de 24 de septiembre de 1991, art. 5, acuerdo de cooperación técnica para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral de 23 de junio de 1967 (art. XI), acuerdo para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral de 29 de enero de 1985, art. X y acuerdo complementario en el mismo sentido de 1 de octubre de 1986, art. V. Uruguay, acuerdo complementario general de cooperación de 25 de abril de 1991, art. 6.3, acuerdo de 2 de julio de 1977 de cooperación técnica para el desarrollo de un programa de asesoramiento al Ministerio de Trabajo (art. 12); canje de notas desarrollo de un programa de asesoramiento al Ministerio de Trabajo, de 3 de mayo de 1986, art. VI, y acuerdo de 30 de mayo de 1986 en materia socio-laboral, art. VI. Venezuela, acuerdo complementario general de cooperación de 15 de julio de 1991 (art. 5).

En cuanto a los estatutos particulares, el convenio básico de cooperación técnica firmado con Bolivia (*BOE* de 1 de octubre de 1975) se refiere

a "facilidades tales como franquicias aduaneras y exención de impuestos", sin inmunidades; varios convenios firmados con Brasil: de 22 de diciembre de 1973, en cuyo artículo VIII se establecen privilegios aduaneros, exenciones fiscales y facilidades para la exportación, al que se remite el acuerdo de 7 de junio de 1986 de cooperación social (art. VI); el convenio básico de cooperación técnica, científica y tecnológica de 24 de febrero de 1992 (art. X, que no incluye inmunidades pero sí franquicias aduaneras). El convenio de cooperación científica y técnica con Colombia, de 7 de marzo de 1981, no incluye en sus artículos 8 y 9 inmunidades, pero sí privilegios tales como facilidades de importación y exportación en términos de reciprocidad y de entrada, permanencia y circulación de los expertos; a este estatuto se remite el acuerdo complementario general de 2 de agosto de 1989 en sus artículos VI y VII y establece privilegios similares el convenio de 2 de junio de 1982 sobre unos centros educativos (art. IV). Con Costa Rica hay también dos acuerdos que recogen estatutos sui generis para los cooperantes: convenio de cooperación cultural de 26 de febrero de 1980, que se refiere en su artículo 3 al "trato más favorable compatible con las legislaciones de ambas Partes", y el convenio de cooperación económica y técnica de 8 de febrero de 1975 que establece un trato no menos favorable al que reciban los expertos de otros países (art. XII). El convenio con Cuba de colaboración científica y técnica de 9 de noviembre de 1978 tiene un protocolo anejo en el que se establecen facilidades fiscales y aduanera, al igual que los artículos 9 y 10 del acuerdo de 3 de febrero de 1984 para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral y

el acuerdo de 17 de julio de 1991 también en materia socio-laboral (art. VI); hay con Cuba un acuerdo de colaboración cinematográfica, que no es de cooperación para el desarrollo, en el que se contemplan facilidades para la circulación y permanencia. En el Tratado general de cooperación y amistad de 17 de septiembre de 1991 firmado con Chile no hay referencias a los cooperantes, únicamente se establecen facilidades de acceso a los mercados de ambos países; en el de cooperación cultural de 11 de julio de 1969 la referencia es el trato más favorable compatible con la legislación del país receptor. El convenio general básico de cooperación técnica de 7 de julio de 1971 firmado con Ecuador establece ciertas facilidades y privilegios en su artículo IX, al que se remiten otros acuerdos posteriores; además en el acuerdo de cooperación técnica de 14 de diciembre de 1977 para el aprovechamiento de recursos hidroeléctricos, se reconocen las facilidades que la legislación de Ecuador otorgue a los expertos de cooperación técnica (art. IV). El acuerdo de 13 de febrero de 196 de cooperación técnica en materia socio-laboral especifica que se conceden los privilegios y franquicias otorgados a los miembros de misiones especiales gubernamentales (art. VI). En el convenio de cooperación técnica firmado con Guatemala se fijan en términos de reciprocidad exenciones fiscales y facilidades aduaneras (art. VIII), y en el convenio de cooperación económica de 21 de febrero de 1974 se trata del estatuto más favorable concedido a los expertos de otros países. En el caso de Honduras, el convenio de 8 de marzo de 1982 de cooperación científica y técnica incluye un protocolo sobre el estatuto de expertos en la cooperación técnica (capítulo II) en

el que se recogen los "privilegios y ventajas" de los expertos internacionales especificándose las facilidades aduaneras y exenciones fiscales, pero sin referencia a las inmunidades que en principio tienen los agentes internacionales. A este protocolo se remiten otros acuerdos posteriores; en el convenio de cooperación económica de 16 de diciembre de 1987 se regula el estatuto del cooperante en función del trato más favorable; por último en el convenio para la constitución de un Fondo de Contrapartida de Ayuda Alimentaria se reconoce a los representantes españoles "facilidades razonables" para circular por el territorio de acuerdo con los fines del convenio. En el caso de México, todos los convenios contemplan un estatuto particular: el convenio de cooperación científica y técnica de 29 de noviembre de 1977 únicamente se refiere en su artículo 7 a las facilidades de entrada y salida para los cooperantes; el acuerdo de cooperación económica y comercial de 14 de octubre de 1977 establece "facilidades mínimas" para la realización de los fines del convenio, art. IV.2, al que se remite el acuerdo de cooperación en los campos de técnicas geográficas y ciencias de la tierra de 21 de marzo de 1979; en términos similares de facilidades mínimas se expresa el artículo VI del acuerdo de cooperación industrial, energética y minera de 28 de diciembre de 1978; el acuerdo para el desarrollo de un programa en materia de construcción naval de 23 de marzo de 1982 comprende facilidades aduaneras y exenciones fiscales. En dos de los convenios firmados con Nicaragua se establecen estatutos particulares: convenio de cooperación técnica de 3 de octubre de 1975, facilidades aduaneras e impositivas en términos de reciprocidad (art. VIII y IX), coonvenio

de cooperación económica y técnica de 5 de octubre de 1974, trato más favorables (art. XII). Con Panamá se establecen facilidades de distinto tipo sin inmunidades en el convenio básico de cooperación científica y técnica de 25 de febrero de 1986, igual que con Paraguay en el convenio básico de cooperación técnica de 29 de octubre de 1988 (art. VIII y IX); con este país el convenio general básico de cooperación científica, técnica y cultural de 5 de febrero de 1992 se establece inmunidad de jurisdicción y facilidades de entrada y beneficios fiscales (art. V); en el convenio de cooperación económica de 31 de marzo de 1971 la referencia es el trato más favorable. En el caso de Perú el convenio básico de cooperación científica y técnica de 14 de marzo de 1975 se refiere a los privilegios pero no a las inmunidades de los expertos de organizaciones internacionales; a esa situación se remiten el acuerdo de 18 de octubre de 1976 (art. X.2), el de cooperación técnica para el desarrollo de un programa de mano de obra de 23 de febrero de 1980 y el acuerdo en materia socio-laboral de 18 de marzo de 1987, que añade el reconocimiento de status de expertos internacionales (art. VI.d); el convenio para la creación de un Fondo de Contrapartida de Ayuda Alimentaria reconoce las facilidades necesarias para los fines del convenio. La República Dominicana reconoce en el convenio básico de cooperación técnica de 27 de junio de 1973 libertad de entrada y circulación y franquicias aduaneras, situación a la que se remiten otros acuerdos como el de cooperación técnica en materia de desarrollo integral de asentamientos campesinos, regadío y capacitación agropecuaria de 13 de abril de 1983; en el acuerdo complementario general de 24 de septiembre de

1991, a los privilegios de los expertos internacionales se añaden franquicias aduaneras y exenciones fiscales. Los convenios con Uruguay que contemplan estatutos particulares son los siguientes: convenio básico de cooperación científica y tecnológica de 24 de noviembre de 1976 que reconoce en sus artículos VIII y IX facilidades fiscales y aduaneras en términos de reciprocidad; acuerdo complementario general de cooperación de 25 de abril de 1991, privilegios y ventajas acordados a los expertos internacionales en virtud de la cláusula de nación más favorecida. Las libertades de entrada y circulación, exenciones fiscales y facilidades aduaneras son los beneficios acordados a los cooperantes en el convenio básico de cooperación de 31 de julio de 1974 firmado con Venezuela, a éste se remiten los acuerdos complementarios de 19 de julio de 1978 para la creación de un organismo de formación de instructores y de 16 de septiembre de 1981 en materia de regadío y desarrollo rural.

Unicamente queremos poner de manifiesto con estos datos la diversidad de situaciones por las que se pueden ver afectados los cooperantes españoles para los que, como hemos señalado, tampoco existe un estatuto interno. Además hay que señalar que en la mayoría de los convenios citados la referencia es a los "expertos", figura diferenciada, al menos a efectos internos, de la de los voluntarios que constituirían el grueso de los cooperantes españoles⁽⁸⁵⁾. Por otra parte, la ley de objeción de conciencia y prestación social sustitutoria prevé la posibilidad de que ésta se realice en programas de cooperación internacional (art.

6.e)⁽⁸⁶⁾, que en principio corresponderían a la cooperación oficial pero cabe la posibilidad de que sea a través de instituciones no públicas, en este caso se trataría de las ONGD⁽⁸⁷⁾, que es en la práctica donde se presta.

En efecto, en la última oferta de puestos para la realización de la prestación social sustitutoria del Ministerio de Justicia⁽⁸⁸⁾ figuran las siguientes ONGD: Médicos sin Fronteras, para cuyos proyectos en Guinea, Angola, Mozambique, Bolivia y Perú se ofrecen puestos de enfermeros y médicos; Prosalus, dos puestos de ingenieros industrial y de telecomunicaciones en Ghana y en Perú y uno de médico especialista en medicina tropical en Sierra Leona; Fe y Alegría, maestros con experiencia en marginados para sus proyectos en Asunción de Paraguay y Bogotá, un pedagogo en Cuzco, un ingeniero de telecomunicaciones en Perú, y un arquitecto o aparejador en Santo Domingo; Cáritas, asistentes sociales para República Dominicana, Perú y Bolivia, formadores en agricultura y ganadería para Burundi y Burkina-Faso; PROYDE, un profesor de EGB para Guinea Ecuatorial; EKUMENE, maestros, médicos y personas con estudios técnicos universitarios para sus proyectos en Zaire y México; Juventud Alegre de Sarriá, personas con experiencia educativa para Filipinas; Obra Mercedaria, personas con formación pedagógica o sanitaria para Panamá; Misioneros Javerianos, experiencia en trabajo social para sus proyectos en Cali, Colombia, y Verbo Divino, un ingeniero agrónomo o veterinario para sus proyectos en Bolivia.

Hay que reseñar de estos datos que muchas de las ONGD que colaboran con el Ministerio de Justicia son de carácter religioso, no forman parte de la Coordinadora de ONGD y que algunas de ellas no están incluidas entre las beneficiarias de las subvenciones del Ministerio de Asuntos Exteriores. Por otra parte, por su número, la incidencia de la prestación social en la cooperación para el desarrollo es mínima.

El Servicio Nacional de Voluntarios francés desde el que se contribuye a la cooperación internacional, no es equivalente a la prestación social sustitutoria en la medida en que aquél, dependiente del Ministerio de Defensa, constituye una forma de realización del servicio militar. En contraste con la falta de regulación española, hay una normativa especial para los voluntarios destinados en el terreno de la enseñanza, que se comprometen por un periodo de dos cursos escolares, superior al del servicio normal de 16 meses, a partir de los cuales son remunerados como los cooperantes civiles.

La legislación italiana también prevé la situación laboral de los voluntarios civiles contratados por la Administración para tareas de cooperación y de los cooperantes de las ONG, cuyos contratos están supervisados por la Dirección General para la Cooperación. La realización de labores de cooperación para el desarrollo durante dos años consecutivos puede dar lugar a la exoneración del servicio militar⁸⁹¹.

Notas al capítulo V

(1). En el primer caso, a realizar con los países menos desarrollados a través de la ayuda alimentaria y la transferencia de tecnología aplicable al desarrollo autóctono; para abordar la deuda, "que aprisiona a los países en vías de desarrollo", se propone una perspectiva global de carácter político y no sólo económico, la creación de un organismo para la negociación, el aumento de los recursos financieros multilaterales y privados y la modificación de los términos de intercambio.

(2). En materia de personal el proyecto propone la creación de la figura del gestor, para las funciones burocráticas de la cooperación, y el experto, para la ejecución de los proyectos: a su vez los expertos pueden ser de dos tipos: directores de programas y cooperantes. Sobre el volumen presupuestario se recomienda la aproximación al objetivo del 0,7% del PNB.

(3). *Boletín Oficial del Senado* de 15 de abril de 1988.

(4). Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987, recogido en LOPEZ BLANCO, P.: *Legislación básica de cooperación internacional*, Madrid, SECIPI, 1989, pp. 105-114.

(5). CADENAT, P.: *La France et le Tiers Monde. Vingt ans de coopération bilatérale*, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires n° 4.701-4.702, 1983, pp. 26-36.

(6). "Nueva disciplina de la cooperación de Italia con los países en vías de desarrollo". ley n° 49 de 26 de febrero de 1987, art. 1.

(7). SIDA: *Development Aid in the 1990s. Swedish experience and perspectives*. Estocolmo. SIDA, 1990, pp. 9-13; también KOMPASS, A.: "Nuevos enfoques de la cooperación bilateral. Experiencias de gestión en cooperación para el desarrollo. El caso de Suecia", ponencia presentada en el seminario *Nuevos enfoque de la cooperación para el desarrollo*, UIMP, septiembre de 1988, (mimeo).

(8). CATLEY-CARLSON, M.: "La respuesta de los donantes: la política canadiense de ayuda al desarrollo para el año 2000", *Desarrollo* n° 14, 1989, pp. 36-37. La política canadiense se recoge en un documento de ese mismo año de la CIDA titulado "Compartir nuestro futuro". LAVERGNE, R.P.: "Ayuda oficial canadiense para el desarrollo", en MARSHALL, J.: *La ayuda externa de los países desarrollados. Un estudio comparativo*, Buenos Aires, GEL, 1989, pp. 231-263. Sobre las políticas de cooperación de todos estos países ver también STOKKE, O. (ed.): *Middle Powers and Global Poverty: the Determinants of Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1988.

(9). FINNIDA: *Información general sobre la cooperación de Finlandia para el desarrollo*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento de Cooperación para el Desarrollo, 1989, pp. 2-3.

(10). Victor MATE clasifica los modelos de cooperación atendiendo precisamente al origen como primer condicionante. "Los modelos de cooperación al desarrollo en Europa Occidental", Universidad Complutense-Cruz Roja, 1989 (mimeo.).

(11). P. MASSON establece una clasificación según el aspecto predominante de las políticas de cooperación: carácter estratégico de la ayuda, en la que la cooperación se considera un instrumento de seguridad o un medio para ampliar la influencia internacional, es la cooperación estadounidense y la de la antigua URSS; comercial, la que practican países industrializados con un interés de expansión comercial como Israel o Japón; intelectual o moral, suministrada por países que no tienen tradición colonial ni ambiciones estratégicas o económicas y tradicional, la de los Estados europeos con sus antiguas colonias. *L'aide bilatérale: assistance, commerce ou stratégie*, París, PUF, 1967, pp. 100 y ss. El modelo español es una síntesis de todos estos.

(12). Recordemos que como dice Merle en la clasificación de los actores estatales, las superpotencias se caracterizan "porque están en condiciones de desempeñar una función mundial, es decir, de intervenir en todas las partes del mundo. Puede tratarse de intervenciones militares pero también de intervenciones políticas (o diplomáticas), económicas o ideológicas.". *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit. pág. 350.

(13). "...a moral or humanitarian interest in helping poor peoples to improve their lives, a world affairs interest in strengthening international order, a diplomatic interest in building respect for U.S purposes in international relations and an economic interest in expanding world trade...". CLARK, P.G.: *American Aid for Development*, Nueva York, Praeger, 1972, pág. 66. También el discurso del presidente Reagan ante el World Affairs Council el 15 de octubre de 1981, reproducido en *Problèmes politiques et sociaux* n° 445, pp. 16-18: "La politique étrangère des Etats Unis se fonde sur deux principes essentiels: d'une part, la nécessité de revigorer l'économie aux Etats Unis et dans le reste du monde, afin d'asseoir le progrès économique et social sur une base solide...d'autre part, le besoin impérieux pour nous de mettre sur pied des systèmes de défense nous permettant de garantir notre puissance et notre sécurité á un moment ou le monde est en équilibre précaire. Dans ce contexte les relations que les Etats Unis entretient avec le Tiers Monde jouent un rôle particulièrement crucial. La coopération avec ces pays revêt une grande importance tant pour l'ordre économique mondial que pour le maintien de la paix au sein de la communauté internationale."

(14). A menudo los orígenes de la cooperación para el desarrollo se sitúan en el Plan Marshall, aunque en nuestra opinión la ayuda a la reconstrucción económica de Europa después de la II Guerra Mundial no fue estrictamente cooperación para el desarrollo puesto que no había diferencias sustanciales en el grado de desarrollo del donante y los receptores, sino únicamente una coyuntura de paralización, no inexistencia, del sistema productivo

europeo a causa de la guerra, sin comparación con la relación posterior entre países industrializados y el mundo en desarrollo. Pero incluso considerando que el Plan Marshall fuera cooperación para el desarrollo, también la causa que lo provocó fue la contención del comunismo.

(15). Sobre todo ello, WALTERS, R.S.: *American and Soviet Aid. A Comparative Analysis*, University of Pittsburgh Press, 1969, pp. 8-23. Hay otras clasificaciones de las motivaciones de la ayuda estadounidense: las razones de defensa, basadas en la expansión del comunismo ("...Uninhibited by moral or humanitarian considerations, their leaders have imposed a massive system of domination...the need for collective security arrangements and the military and economic strength to support them continue to be in the U.S national interest. Military and economic aid are necessary to maintain this strength, for they create a shield behind which economic and social development can continue..."); razones de carácter económico ("The important point is that we are vitally dependent upon many areas of the world for a large number of essential imports..."); razones políticas ("...regardless of what AID officials say publicly, the political rationale is frequently preponderant in decisions to provide aid...the Communist also are aware of this political reality. In fact they have even gone so far as to use it as an argument for a recipient country to accept Soviet aid -that in so doing the country could expect more U.S aid.") y, por último, razones humanitarias ("The humanitarian basis of U.S government foreign aid stems from ideals and action of the American people...that were nurtured and developed by religious, political and personal freedoms guaranteed under the Constitution".), BLACK, L.I.: *The Strategy of Foreign Aid*, Princeton, D. Van Nostrand Co., 1968, pp. 13-20. También señala esas razones, estratégicas, políticas y económicas CONTEH-MORGAN, E.: *American Foreign Aid and Global Power Projection: The Geopolitics of Resources Allocation*, Aldershot, Gower House, 1990, pp. 17 y ss. y 55 y ss. y BARRY, T. y PREUSCH, D.: *The Soft War: the Uses and Abuses of U.S. Economic Aid in Central America*, Nueva York, Grove Press, 1988, y GUESS, G.: *The Politics of United States Foreign Aid*, Londres, Croom Helm, 1987.

(16). OCDE: *Vingt cinq ans de coopération pour le développement*, op. cit. pág. 350 y OCDE: *Rapport 1988. Coopération pour le développement*, París, OCDE, 1989, pág. 240. Especialmente representativa de esta tendencia estratégica de la ayuda es la otorgada a los países centroamericanos a lo largo del conflicto en que han estado sumidos. Sobre ello MARSHALL, J.: *La ayuda externa de los países desarrollados*, Buenos Aires, GEL, 1989, pp. 141-163. Más recientemente se puede observar que la disminución objetiva del peligro de expansión comunista ha coincidido con una reducción de la ayuda a los países de la zona, muy significativa en el caso de la Nicaragua post-sandista, sobre ello ver DABÈNE, O.: "L'assistance américaine à l'Amérique Centrale (1979-1989): pourquoi et pour quoi?", *Problèmes de l'Amérique Latine* n° 4.877, 1991, pp. 115-136.

(17). Según señala C. TAIBO la presencia militar y la influencia política de la URSS en los países del Tercer Mundo de su entorno han sido muy inferiores al esfuerzo económico de la ayuda, en *Africa-América Latina*, n° 3, junio-septiembre de 1991, pág. 11.

(18). GEMILLIER-GENDRAU, M.: "L'URSS et la coopération", *Annuaire du Tiers Monde* 1975, pp. 463-471. Si bien una de las consecuencias de esta interpretación soviética de la responsabilidad del colonialismo occidental en el subdesarrollo, fue la no participación de la URSS en programas internacionales de ayuda, a partir de 1987 asistió como observador a la asamblea anual del Banco Asiático de Desarrollo con la intención de convertirse en miembro donante y participó en el Fondo para África de los No Alineados (OCDE: *Coopération pour le développement. Rapport 1988*, pp. 96-98), luego se ha convertido en país susceptible de recibir ayuda multilateral, y así lo está haciendo, procedente de la CE, Estados Unidos y Japón a través del G-7.

(19). "La extrema concentración de los flujos que nos ocupan, orientados visiblemente hacia los países miembros del CAEM, los países vecinos y algunos productores de materias primas. En los primeros años 80 el 85% de la ayuda económica soviética tenía por destinatarios a tan solo seis países: Laos, Camboya, Mongolia, Vietnam, Afganistán y Cuba" *Ibidem.*, pág. 14. En 1988 Cuba, Mongolia y Vietnam recibieron tres cuartos de esa ayuda y el 70% de la proporcionada por otros países del Este.

(20). "...Es posible indicar una serie de objetivos en la política africana de la URSS: el reforzamiento de sus posiciones en la zona de Oriente Próximo...el acceso al Mar Rojo desde el Mediterráneo y la comunicación con la flota del océano Indico...en los primeros años de la era Brezhnev se cuestionó la importancia del Tercer Mundo para los intereses estratégicos soviéticos y de hecho la URSS redujo los recursos destinados a los países subdesarrollados.", LECHADO, J.C.: "La Unión Soviética y el África subsahariana: una relación inconsistente", *África-América Latina*, n° 3, junio-septiembre de 1991, pág. 28. Para la evolución doctrinal de la cooperación soviética ver también ZORINA, I.: "La URSS, el Tercer Mundo y los conflictos regionales. Nuevos enfoques de la política exterior soviética hacia el Tercer Mundo antes y después de Afganistán", *Afers Internacionals* n° 19, pp. 41-46. Para la evolución de los datos cuantitativos, ver los informes anuales del CAD.

(21). Si Cuba ha servido durante años como ejemplo de modelo socialista de desarrollo a causa de sus logros principalmente en materia de educación y sanidad, actualmente se encuentra en una profunda crisis, al menos económica, que prueba la dependencia que existía respecto a las ayudas soviéticas y, consecuentemente, que no se logró el desarrollo autosostenido que se pretendía. Sin embargo, hasta ahora el nivel de desarrollo alcanzado había sido muy superior no sólo al de otros Estados socialistas del mundo en desarrollo, sino también al de otros países no comunistas de la zona y de sus mismas características.

(22). Ha subrayado S. BRUNEL que el hambre de origen climático ha desaparecido y que "el mapa de las hambrunas en los últimos veinte años puede superponerse al de las grandes crisis políticas", en *Une tragédie banalisée. La faim dans le monde*, París, Hachette, 1991, pág. 57.

(23). Sobre ello ver LOWENTHAL, R.: "Development vs. Utopia in Communist Policy", en JOHNSON, Ch. (dir.): *Change in Communist Systems*, Stanford, Stanford University Press, 1970; BRUS, W.: "L'expérience des pays socialistes", en EMMERIJ, L. (dir.): *Les*

politiques de développement et la crise des années 80, París, OCDE-Seminaires du Centre de Développement, 1987, pp. 164-183.

(24). Siria, Jordania, Sudán, Yemen y, desde 1988, Egipto, reciben el 80% de la ayuda para el desarrollo otorgada por los países árabes exportadores de petróleo, fundamentalmente Arabia Saudí y Kuwait. OCDE: *Coopération pour le développement. Rapport 1988*, París, OCDE, 1988, pp. 99-103. En general sobre la cooperación de estos países ver OCDE: *L'aide des pays de l'OPEP*, París, OCDE, 1983; SID AHMED, A.: *Mobilisation des ressources intérieures. Pays membres de l'OPEP et développement*, Ginebra, CNUCED, 1978.

(25). Fondo Kuwaiti para el Desarrollo Económico Árabe, Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social, Fondo Especial Árabe de Ayuda a África, Fondo Saudí de Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo, Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África, Fondo Especial de la OPEP, Fondo Monetario Árabe, etc.

(26). En 1973 el porcentaje del PNB dedicado a la cooperación para el desarrollo por los países miembros de la OPEP fue del 1,4% y en los años siguientes del 1,9%, 2,7%, etc. Los Emiratos Árabes dedicaron en 1977 el 10% de su PNB y el 5,4% en 1978.

(27). MURO, O.: "Le rôle du Japon dans le développement de l'Asie", *Problèmes politiques et sociaux* n° 445, pp. 25-30. Los informes anuales del CAD consignan las cifras, distribución geográfica y evolución de su cooperación para el desarrollo. Ver también INOBUCHI, T.: *Japan's International Relations*, Londres/Boulder, Pinter Pub./Westview Press, 1991 y YASUTOMO, D.T.: *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*, Lexington, Lexington Books, 1986.

(28). Perfectamente expresada por el Primer Ministro de Suecia Ingvar CARLSSON: "Si hay un mundo con una mejor comprensión, con más solidaridad e igualdad, también tendremos una vida mejor en un país como Suecia, relativamente rico. Los principios de igualdad se tienen que utilizar no solamente en su propio país, porque si cree en ello, tiene que intentar ampliarlo al escenario internacional", Intervención de Invar Carlsson en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, *BOCG.DS/CD*, Comisiones n° 282, 13 de mayo de 1988, pág. 9753. Ver también la ponencia de KOMPASS, A.: "Nuevos enfoques de la cooperación bilateral. Experiencias de gestión en cooperación para el desarrollo. El caso de Suecia", presentada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en septiembre de 1988 (mimeo). Esa convicción se ha traducido en que esos países hayan alcanzado, antes de que hubieran sido fijados por las Naciones Unidas, los objetivos porcentuales sobre el PNB, de forma que todos (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia) dedican más del 0,7% de su PNB a la cooperación para el desarrollo.

(29). Así, los principales beneficiarios de la cooperación noruega fueron en 1987-1988: Tanzania, Mozambique, Zambia, Bangladesh, Kenia, India, Zimbabwe, Botswana, Nicaragua y Sri-Lanka; en el caso de Suecia se trató de: Tanzania, Mozambique, India, Vietnam, Etiopía, Nicaragua, Zambia, Bangladesh, Angola y Zimbabwe, OCDE: *Coopération au développement. Rapport 1989*, París, OCDE, 1990.

(30). La media del elemento de donación es del 95 % respecto a los PMA; el Parlamento noruego aprobó en 1989 que toda su cooperación para el desarrollo, no sólo la dirigida a los PMA, fuese en forma de donaciones.

(31). En el programa de cooperación aprobado por el Parlamento danés en 1987 se prevé un plan de acción especial para el medio ambiente, Suecia ha añadido a los objetivos tradicionales de su cooperación el de "contribuir a la preservación de los recursos naturales y a la protección del medio ambiente". OCDE: *Coopération au Développement. Rapport 1988*.

(32). STOKKE, O.: *The Determinants of Aid Policy. A Comparative Analysis of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, Upsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1989, pág. 3.

(33). Sobre la modificación del mapa de intereses estratégicos HUNTINGTON, S.M.: "Los nuevos intereses estratégicos de Estados Unidos", *Claves de la razón práctica* n° 14, julio-agosto de 1991, pp. 20-33.

(34). Sin caer en la ingenuidad de perder de vista los intereses que subyacen a tales iniciativas que, de todas formas y como hemos señalado, también se encuentran en las políticas de cooperación. Por ejemplo en el caso del Tratado NAFTA intuimos la intención estadounidense de asegurarse el suministro de petróleo mexicano, la diferencia con actitudes anteriores está en el hecho del establecimiento de un tratado con contrapartidas; la Iniciativa para las Américas, aún sin resultados prácticos, también implica una voluntad de diálogo aunque esté relacionado con la guerra comercial con la CE.

(35). BOCG/CD, Serie E: otros textos, n° 216, 1 de julio de 1992.

(36). A esta tendencia a la concentración geográfica y temática se había referido el Secretario de Estado Inocencio Arias en una comparecencia ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado: "...Se perfila la necesidad de que concentremos nuestros esfuerzos geográficamente. Evidentemente no vamos a dejar sin cubrir ningún país de Latinoamérica, pero quizá no deba concentrarse esta ayuda en algunos países y dedicar más recursos a los que creemos que son más escasos y concentrarnos en una docena de países. Si tenemos que tender -o creemos que tenemos que tender- hacia una concentración geográfica, también debemos tender -y ya se está en esa línea- hacia una concentración temática". BOCG.DS/S, Comisiones n° 94, 27 de junio de 1991, pág. 4.

(37). "La meta ideal debería ser no programas más proyectos que aquellos para los que se tiene seguridad que habrá dinero, ni gastar dinero en otra cosa que en proyectos programados...Establecidas unas prioridades plurianuales y aprobada la programación concreta para el año entrante, se revisarán los gastos estimados de personal, viajes e infraestructura, se pondrán en relación con aquéllas" y se tomarán las decisiones necesarias para eliminar las incongruencias actuales, incluyendo la fijación de términos contables" p. 5 y 6. Informe de la Ponencia, pág. 20.

(38). "Especial atención debe dedicarse a los gastos de personal y viajes, cuya proporción sobre los gastos generales es ya en estos momentos excesiva", *Ibidem.*, pág. 20.

(39). "Esta unidad de dirección, que ahora no se da, favorecería al conjunto de nuestra política de cooperación incrementando sus niveles de eficacia y de economía", *Ibidem.*, p. 42, pág. 27.

(40). "...Un trabajo tan especializado obliga a retener la experiencia personal acumulada, por lo que convendría evitar al máximo la excesiva movilidad actual. Debe mejorarse la preparación específica del personal diplomático llamado a intervenir en tareas de ayuda al desarrollo.", *Ibidem.* p. 48, pág. 27; posteriormente se hace una referencia a la necesidad de elaborar un estatuto: "Una atención especial debe ser consagrada a la definición del marco en que actúen los agentes de la cooperación sobre el terreno, los cooperantes. SEA cual sea su origen o motivación -pública o privada, religiosa o laica, lucrativa o altruista- necesitan de un reconocimiento administrativo y legal que cubra las carencias hasta ahora sufridas...", p. 65, pág. 29. Sobre el estatuto del cooperante hay un proyecto de decreto desde hace años, igual que sobre la ley de cooperación, del que ni siquiera el Secretario de Estado para la Cooperación sabe nada: "...El estatuto del cooperante no existe, y creemos conveniente que exista. Tenemos el famoso problema -entre otros- del voluntariado, del servicio militar, del servicio social, etc. Seguimos estudiando el tema y no sé ahora mismo dónde está el famoso proyecto de decreto, debe estar en algún cajón, pero sí, es conveniente que haya no sólo un estatuto del cooperante sino también que haya una ley del cooperante. Ahora bien, con todo tampoco están totalmente desvalidos los cooperantes...tienen una protección que les da la Agencia, tienen seguros, tienen concedidos derechos de viajes...", *BOCG.DS/S*, Comisiones nº 94, 27 de junio de 1991, pág. 18. En efecto, sin perjuicio de que nos refiramos a ello posteriormente, los acuerdos sobre proyectos de cooperación o los tratados generales recogen la situación, privilegios, etc. de los cooperantes; en cuanto a los derechos a los que aludía el Secretario de Estado, resolución de 6 de mayo de 1992 de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional por la que se regulan los derechos de pasaje, equipaje, seguros, permisos y licencias retribuidas y los reembolsos de gastos de desplazamiento del personal contratado de la Cooperación en el exterior, *BOE* de 21 de mayo de 1992; por otra parte, los cooperantes se rigen por las disposiciones generales de la ley de funcionarios civiles de 1970.

(41). *Ibidem.* p.50, pág. 28. El anteproyecto de ley de cooperación data de 1984. El ministro Morán hizo un resumen de sus fines y contenido: establecer las líneas maestras de la política de cooperación internacional, asegurar un sistema homologado de información y nomenclatura en la cooperación, elaboración de un Plan Anual de Cooperación, regular el estatuto del personal. Con la aprobación de la ley se llevaría a cabo una reorganización administrativa "con el fin de coordinar y potenciar todas sus actuaciones. Una unidad especial de cooperación internacional, dependiente de mi Ministerio, velará por el cumplimiento de todo este proyecto innovador en la Cooperación Internacional", Intervención en el 4º Congreso del EADI el 7 de septiembre de 1984, *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, 1984, pág. 601.

(42). A continuación se explicita que "la cooperación para el desarrollo no es neutral ni indiferente ante el nivel de democracia de un país y debe actuar con una permanente referencia a la ya conocida "cláusula democrática". El grado y la intensidad de la cooperación con los países receptores de la misma vendrán condicionados por el respeto a esas normas básicas de comportamiento democrático y por la voluntad política de manifestada de profundizarlas y mejorarlas", *Ibidem*, p. 14 y 15, pp. 22-23. El planteamiento de la cooperación española ha sido el de apoyar los procesos de democratización especialmente en América Latina, y no tan escrupuloso en África; sin embargo en los casos de ausencia de democracia han primado los principios de la no injerencia y la defensa de los intereses nacionales.

(43). VAN DE SAND, K. y MOHS, R.M.: "Mayor credibilidad para la política de desarrollo. Nuevos criterios políticos del BMZ", *Desarrollo y Cooperación* nº 1, 1992, pág. 5. Sobre ello ver también en el mismo número SPRANGER, C.D.: "Os novos critérios para a cooperação", pp. 12-14 y RAPNIK, H.P.: "¿Cómo triunfar en la lucha contra la pobreza? La importancia estratégica de las condiciones-marco", *Desarrollo y Cooperación*, nº 6, 1992, pp. 18-20 y ADELMANN, K.: "Ajuda para a democratização: novo campo de trabalho da política alemã de desenvolvimento", *Desarrollo y Cooperación* nº 4, 1992, pp. 26-27.

(44). *Ibidem*, p. 7, pág. 22.

(45). "Otros criterios complementarios pueden ser tenidos en cuenta, como el de elegir proyectos con mayor valor añadido, con mayor valor tecnológico y que utilicen además cofinanciación de origen multilateral...", p. 54 del Informe de la Ponencia, pág. 28.

(46). ALDECOA, F.: "Las constantes de la política exterior española", *op. cit.*, pp. 68-69.

(47). PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Libro blanco sobre la Administración exterior del Estado*, Informe sobre organización de la Administración exterior del Estado (Documento de trabajo). Madrid, 1986. 2 Vol. Elaborado por una Comisión Interministerial creada por la Presidencia del Gobierno, *BOE* de 8 de octubre de 1983 y aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de abril de 1987.

(48). "Sería muy deseable que toda esa variada gama de posibilidades de cooperación tuviera dentro de cada Departamento una ordenación y una planificación adecuada para unificar esfuerzos, economizar medios y posibilitar una efectiva coordinación interdepartamental...", *Ibidem*, pág. 40.

(49). *Ibidem*, pág. 801.

(50). *Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre cooperación internacional en España*, Senado, 1984, pp. 52-53.

(51). *Una política exterior para España*, *op. cit.*, pág. 365.

(52). INSTITUTO DE COOPERACION IBEROAMERICANA: *Inventario sobre la cooperación de la Administración Pública española con Iberoamérica 1980-1983. Una aproximación*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1984, pp. 3-4.

(53). JIMENEZ, I.: *La ayuda de España al desarrollo*, Madrid, IEPALA, 1985, pág. 23.

(54). Es la postura que hemos citado de F. MORAN: "Una unidad especial de cooperación dependiente de mi Ministerio velará por el cumplimiento de todo este proyecto"; de J.L. PARDOS, entonces Director General de Cooperación Técnica Internacional: "...Cabe preguntarse si el Instituto de Cooperación Iberoamericana, como quizá el Instituto Hispano-Arabe de Cultura, no deberían englobarse (...) en un organismo de cooperación internacional. Este organismo debería además responder a unos principios básicos tan olvidados en nuestra estructura administrativa actual, como son la concentración en la toma de decisión política (muy cercano al ejecutivo. ¿Secretaría de Estado de cooperación Internacional?) y máxima descentralización en la ejecución autónoma de esas decisiones...", "¿Es eficaz la cooperación de España con Latinoamérica?", *El País*, 7 de septiembre de 1982; de E. MENENDEZ DEL VALLE: "Lo que nosotros sustentamos para un país de desarrollo intermedio como el nuestro es la creación de una Secretaría de Estado para la Cooperación y el Desarrollo Internacionales, dado que no podríamos permitirnos el lujo administrativo de crear un departamento ministerial autónomo...", "Socialismo democrático y cooperación internacional", *Sistema* n° 52, enero de 1983, pág. 107.

(55). Este modelo, según el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional, Luis Yañez, consigue la homologación de la Administración española en este terreno con la de los países donantes del CAD más desarrollados, concretamente hace la comparación con Alemania, los Países Bajos y Suecia, con una Secretaría de Estado que marca la estrategia de la cooperación y una Agencia que la ejecuta. Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, *BOCG.D.S/C*, 27 de marzo de 1990. Sin embargo, como veremos, no son modelos iguales ni el de todos esos países ni el adoptado por España. Un año antes, el mismo Secretario de Estado establecía esas diferencias: "La organización de la Secretaría de Estado es provisional. Estamos trabajando intensamente en una organización definitiva de la propia estructura para la cooperación española al desarrollo que nos permita optar por qué modelo de estructura de cooperación queremos, si el modelo nórdico, de los países escandinavos o el modelo más de centro sur europeo, con mayor incidencia en las agencias de cooperación o en las estructuras ministeriales y de la administración de la cooperación...", *BOCG.DS/S*, Comisiones, 21 de octubre de 1986.

(56). En este sentido E. MENENDEZ DEL VALLE refiriéndose al modelo que elegiría el Partido Socialista para la organización de la cooperación, escribió: "Lo que nosotros sustentamos para un país de desarrollo intermedio como el nuestro es la creación de una Secretaría de Estado para la Cooperación y el Desarrollo Internacionales, dado que no podríamos permitirnos el lujo administrativo de crear un departamento ministerial autónomo. En el futuro, una vez creada tal Secretaría de Estado, habría que decidir -y tal decisión será también expresión de una voluntad política concreta- de qué Ministerio se la hace depender...", "Socialismo democrático y cooperación internacional", *Sistema* n° 52, 1983,

pp. 101-109.

(57). Con las primeras independencia se reestructura la organización de la cooperación a través de varios decretos (59/462 a 469 de 27 de marzo y 59/887 y 59/888 de 25 de julio) por los que un Ministro de Estado -por delegación del Primer Ministro- se encarga de la ayuda y la cooperación en todos los terrenos, y se crea una Comisión Interministerial, presidida por el Primer Ministro, para decidir sobre el conjunto de los proyectos, así como un Fondo de Ayuda y de Cooperación para la financiación de los proyectos, al frente del que está el Ministro de Estado encargado de la cooperación. A la independización del resto las colonias sigue otra reforma: la institución de un Ministerio de la Cooperación justificada por las relaciones privilegiadas de los nuevos Estados con Francia, y de una Secretaría General de la Presidencia de la República para la Comunidad y los Asuntos Africanos y Malgaches, dependiente del Presidente de la República.

(58). Decreto 81/631 de 28 de mayo sobre las atribuciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y 81/639 de 2 de junio sobre las atribuciones del Ministro Delegado encargado de la cooperación. En 1986 se produjo otra modificación ampliándose las competencias del Ministerio a los países no francófonos.

(59). *BOE* de 29 de agosto de 1985.

(60). Estructurada, según el art. 6.2. en la Dirección General de Relaciones Culturales, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial, la Comisión para la Conmemoración del Quinto Centenario, el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto Hispano-Arabe de Cultura. Estos tres últimos se encuentran adscritos a la SECIPI.

(61). R.D. 451/1986 de 21 de febrero, *BOE* de 4 de marzo de 1986, corrección de errores en *BOE* de 18 de abril de 1986.

(62). art. 1.4. del R.D. 1527/1988 de 11 de noviembre por el que reestructura la SECIPI, con refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma, *BOE* de 23 de diciembre de 1988. En el artículo 1.4. se establece que corresponde a la Oficina de Planificación y Evaluación la elaboración de los Planes Anuales de Cooperación Internacional y la preparación de las correspondientes memorias para la evaluación de la situación resultante de aquéllos.

(63). Concretamente hay tres programas: de educación e historia, de economía y de cultura. Este último se desdobra en un programa de medios audiovisuales, un programa de ciencia y tecnología y otro de exposiciones.

(64). *BOE* de 3 de agosto, antes de éste, para la fase preparatoria de la conmemoración, se trataba del R.D 488/1985 de 10 de abril.

(65). Así como los sindicatos, la CEOE, las Cámaras de Comercio, instituciones académicas, religiosas, militares y las Comunidades Autónomas.

(66). "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo", Ley nº 49 de 26 de febrero de 1987, *Gazzeta Ufficiale*, suplemento ordinario de 28 de febrero de 1987.

(67). El resto de las funciones es muy parecido al de la Comisión Interministerial española, tal como se recoge en el art. 6: "El CICS establece, después de la aprobación de la ley financiera y del presupuesto de gastos del Ministerio de Asuntos Exteriores, los criterios programáticos de la cooperación para el desarrollo y determina las prioridades por áreas geográficas, sectores e instrumentos de intervención, así como la distribución en líneas generales de las disponibilidades financieras par la cooperación multilateral y bilateral...c). Controla periódicamente el estado de ejecución y los resultados de la actividad de cooperación y aprueba anualmente un Informe elaborado por el Ministro de Asuntos Exteriores..."

(68). La percepción neocolonial de la cooperación es evidente en el caso francés, utilizándose esta vía igual que en otros tiempos se utilizaba la de la dominación colonial. En este sentido dice P. CADENAT: "La cooperación, como antes la colonización, permite a Francia satisfacer una necesidad de expansión y vocación civilizadora muy profundamente anclada en su historia". *Vingt ans de coopération bilaterale*, op. cit., pág. 27.

(69). Como ha señalado el profesor Flory, "Francia pertenece al grupo de antiguas potencias coloniales herederas de un pasado del que no quieren ni pueden hacer abstracción en el planteamiento de sus relaciones actuales con el Tercer Mundo", *Droit International du Développement*, París, PUF, 1977, pág. 151. En ese sentido, la extensión de la cooperación a otros países no francófonos se justifica en función del desarrollo de aquéllos: "...su desarrollo es indisociable del de los países de la zona francófona", MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT: *La coopération: une priorité*, París, Ministère de la Coopération et du Développement, 1987. De todas formas, en 1987-88 de los 6.925 millones de dólares destinados a la cooperación, exceptuando de ellos el 17,5 % de cooperación multilateral, sólo se destinó a países no francófonos el 5,5 %: Egipto (1,3 %), China (1,3 %), India (1 %), Niger (1 %) y Zaire (0,9 %), OCDE: *Coopération au Développement. Rapport 1989*, París, CAD, 1990.

(70). En 1976 el Ministerio de la Cooperación realizaba el 56,7 % de las actividades de cooperación, Asuntos Exteriores el 21,6 %, Economía, el 17,6 %, otros ministerios lo hacían de forma más reducida. CADENAT, P.: *La France et le Tiers Monde*, op. cit., pág. 126.

(71). Citado por P. CADENAT, *Ibidem.*, pág. 129.

(72). El mismo autor P. CADENAT señala que "La doctrine française de la coopération n'a jamais été fixée de façon nette dans un document officiel...On peut se référer aux déclarations des présidents français de la V République ainsi qu'à celles des membres de leur

gouvernements successifs...". *Ibidem.*, pág. 19.

(73). Ver GARCIA, A.: *Les instruments de la politique française du commerce extérieur*, París, La Documentation Française, Notes et Études Documentaires n° 4.404-4.405, 1977, y BOISBERRANGER, D.: *Domaine et instruments de la politique étrangère de la France*, París, La Documentation Française, Notes et Études Documentaires n° 4.254-4.256, 1976.

(74). Además el KfW ha garantizado préstamos del Fondo Monetario Internacional a Polonia y la antigua URSS. En 1992 la cooperación financiera en todas sus modalidades con los países en desarrollo supuso 3.700 millones de marcos, de los cuales estrictamente cooperación para el desarrollo fueron 2.200 millones de marcos KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU: *A Corporation under Public Law of the Federal Republic of Germany*, 1992, pp. 8 y 62. Sobre el sistema alemán de cooperación ver también, WHITE, J.: *German Aid*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1971.

(75). Ver DURAN, E.: "Los programas de asistencia oficial para el desarrollo de los países europeos: un estudio comparativo", en MARSHALL, J.: *La ayuda externa de los países desarrollados. Un estudio comparativo*, Buenos Aires, GEL, 1989, pp. 167-199, especialmente las pp. 187-187. También SELIM, H.S.: *Development Assistance Policies and the Performance of Aid Agencies*, Nueva York, St. Martin's Press, 1983.

(76). Sobre ambos, su status, privilegios e inmunidades, existe una amplia bibliografía, ver por ejemplo entre la más reciente, SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE DROIT INTERNATIONAL: *Les agents internationaux*, París, Pedone, 1985, especialmente la aportación de DUBOIS, L.: "La condition juridique des agents internationaux", pp. 3-36 y SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE DROIT INTERNATIONAL: *Aspects récents du droit des relations diplomatiques*, París, Pedone, 1989; DAVID, E.: "L'avis consultatif de la CIJ du 15 décembre 1989 sur l'applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (affaire Mazilu)", *AFDI* 1989, pp. 298-320; DEMBISKI, L.: *The Modern Law of Diplomacy*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988. Se refiere concretamente a los expertos en misiones de cooperación A. SORIA JIMENEZ: "El estatuto de los expertos en materia de cooperación internacional", comunicación presentada en las XIV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Vitoria-Gasteiz, septiembre de 1991 (mimeo).

(77). La autora de este trabajo ha participado en algunos de los cursos de formación de cooperantes, los patrocinados por el Instituto de la Juventud, y es personalmente consciente de que no se trata del mecanismo eficaz y permanente de formación que sería deseable.

(78). Existe una referencia específica a los profesores de enseñanza superior destinados en misiones de cooperación en la legislación general sobre personal cooperante, art. 5 de la ley 72/259 de 13 de julio, que garantiza la conservación del mismo puesto de trabajo una vez finalizada su actividad de cooperación. Además, se asegura a todos los funcionarios la reintegración en sus cuerpos con prioridad para ocupar el mismo puesto.

(79). Centre de Perfectionnement pour le Développement et la Coopération, para los cooperantes que dependen del Ministerio de Cooperación. Para la formación y reinserción de los cooperantes contratados existe el Bureau de Liason des Agents de Coopération Technique. CADENAT, P.: *Op. cit.*, pág. 169. Ver también, en general, HARARI, D.: *Le rôle de coopérant*, París, Centre de Développement de l'OCDE, 1974.

(80). TOUSCOZ, J.: "La situation juridique des coopérants techniques et la jurisprudence française", *Revue de Droit Public*, 1970, pp. 287-300. Su situación varía según se trate de cooperantes funcionarios o contratados y, entre éstos, según sea el organismo al que estén vinculados: la remuneración depende del país en que vayan a trabajar. La legislación: ley 72/259 de 13 de julio de 1972, *JO* de 14 de julio y sus decretos de aplicación 72/1247 y 72/1248 de 29 de diciembre, *JO* de 31 de diciembre; sobre el Voluntariado del Servicio Nacional. Ley 66/479 de 6 de julio, *JO* de 7 de julio.

(81). "Des conditions d'exercice et de garanties et franchises professionnelles traditionnellement accordées aux membres de l'enseignement par la République Française", recogido en sendos artículos de los acuerdos franco-malgaches y franco-marroquí, citado por CADENAT, P.: *Op. cit.*, pág. 180.

(82). Contratos de derecho privado por cuatro años renovables cuyas restantes características se definen por decreto del Ministerio de Asuntos Exteriores de acuerdo con los de la Función Pública y el Tesoro. Estos expertos pueden desempeñar su trabajo también en las unidades técnicas de cooperación. Para acceder a esos puestos tienen precedencia los funcionarios de nacionalidad italiana de organizaciones internacionales de desarrollo.

(83). Sobre ello ver la ponencia citada de SORIA JIMENEZ que analiza además otra figura, la de los expertos en misión, con un estatuto diferente regulado por el artículo VI del Convenio sobre inmunidades y privilegios.

(84). Las fechas de los convenios son las de su publicación en el *BOE*.

(85). En los PACI se distingue entre funcionarios, expertos, voluntarios y becarios, en los programas del ICI entre cooperantes y expertos, sin contar los Jefes de Misión al frente de las oficinas de cooperación.

(86). Ley 48/1984 de 26 de diciembre, *BOE* de 28 de diciembre de 1984. Los sectores prioritarios para la realización de la prestación social son: protección civil, conservación del medio ambiente, servicios sociales, servicios sanitarios, programas de cooperación internacional. En el ámbito internacional, la resolución 337 (1967) de la Asamblea del Consejo de Europa relativa a la objeción de conciencia, establece en su apartado c) sobre el servicio de sustitución que "Los Gobiernos implicados deben velar para que los objetores de conciencia sean destinados a tareas útiles a la sociedad o a la colectividad, sin olvidar las múltiples necesidades de los países en vías de desarrollo".

(87). Art. 7.: "La prestación social sustitutoria se realizará preferentemente en entidades dependientes de las Administraciones Públicas. También podrá cumplirse en entidades no públicas, que determinará el Ministro de la Presidencia, siempre que reunan las siguientes condiciones: a) Que no tengan fines lucrativos, b) Que sirvan el interés general de la sociedad, en especial en los sectores sociales más necesitados, c) Que no favorezca ninguna opción ideológica o religiosa concreta".

(88). MINISTERIO DE JUSTICIA: *Bolsa de puestos de actividad donde realizar la prestación social de los objetores de conciencia*, nº 7, diciembre de 1992.

(89). Artículos 29 a 35 de la Ley de Cooperación citada.

VI. La cooperación para el desarrollo descentralizada: las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales

VI. La cooperación para el desarrollo descentralizada:

las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales

VI.1. Introducción

En el análisis de la cooperación internacional para el desarrollo descentralizada, es decir, la que se realiza desde las administraciones autonómica y local, hay que añadir al debate ya tradicional sostenido por internacionalistas y constitucionalistas sobre el alcance del artículo 149.1.3 de la Constitución que atribuye en exclusiva al Gobierno la competencia de las relaciones internacionales del Estado⁽¹⁾, el hecho de que la cooperación para el desarrollo, que como hemos repetido hasta el aburrimiento es una faceta de la política exterior, es la vía más utilizada por algunas Comunidades Autónomas para ejercer una actividad exterior para la que, en principio, no cuentan con competencias y que sería mucho más difícil de realizar, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁽²⁾, a través del ejercicio de otros mecanismos sí autorizados constitucionalmente, tales como las actividades de promoción o la aplicación extensiva de competencias que por su naturaleza pueden tener relevancia internacional.

La razón de ello es que la cooperación para el desarrollo puede realizarse a través de un abanico amplio de actividades que permite soslayar la interpretación rígida -porque rígido es el precepto- de la exclusiva

competencia del Estado en el terreno de las relaciones internacionales. Por otra parte es innegable el hecho de la presencia creciente de las entidades subestatales en las relaciones internacionales tanto por la progresiva transnacionalización de éstas, producto de su misma evolución y de la evolución de la Sociedad Internacional, como, en el caso concreto de España, por la estructura compleja que ha adoptado el Estado a partir de la cual es inevitable la proyección internacional de algunas de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, sin que su ejercicio tenga que implicar necesariamente la invasión del ámbito de las relaciones internacionales reservado en exclusiva al Estado. Más bien al contrario, el ejercicio restringido de aquéllas supondría, de hecho así lo hace, una desvirtuación del mismo orden territorial y de distribución competencial establecido constitucionalmente⁽³⁾.

Hemos partido para la realización de este trabajo de una concepción de las relaciones internacionales que, en primer lugar, no hace una distinción taxativa y excluyente entre las actividades interior y exterior del Estado, por lo que hurtarse al hecho de la complejidad de éste negando algún tipo proyección internacional de las entidades subestatales que lo componen, conllevaría una contradicción con la capacidad de actuación política y administrativa reconocida y garantizada (artículo 2 de la Constitución) a las Comunidades Autónomas en virtud de una serie de consideraciones políticas. En segundo lugar, dentro de esa misma concepción de las relaciones

internacionales, la visión estatocéntrica según la cual las relaciones internacionales consisten fundamentalmente en las relaciones de poder y conflicto entre los Estados, ha sido sustituida por una transnacionalización de las mismas de forma que junto a los Estados, cuyas relaciones no son únicamente de conflicto, intervienen otras entidades favorecidas precisamente por la extensión de las relaciones interestatales a los terrenos de la cooperación⁽⁴⁾. En este sentido, especialmente abierto es el campo de la cooperación para el desarrollo, en el que cabe la participación, como hemos visto aunque nos hayamos limitado a la vertiente oficial, de todo tipo de actores internacionales. Por otra parte también es cierto, y es otro factor de contradicción que en esta ocasión juega en contra de la posible actividad cooperativa internacional de las Comunidades Autónomas, el hecho de que las escasas posibilidades legalmente reconocidas a éstas de sostener iniciativas de alcance internacional y siempre bajo los auspicios del Gobierno central, se corresponden bien con el interés directo de la Comunidad Autónoma por razones culturales -derecho de instar al Gobierno a la celebración de tratados internacionales⁽⁵⁾-, bien con las obligaciones de la Comunidad en materia de ejecución de tratados internacionales que afectan a sus competencias, bien en función de su derecho a obtener información del Gobierno en relación con la celebración de tratados que afectan a sus competencias o son de su interés por alguna otra razón⁽⁶⁾ o, por último, con la posibilidad de ejercer competencias estatales a través de la aplicación del artículo 150.2. de la Constitución.

Ninguno de estos supuestos, en los que la capacidad de actuación de las CC.AA es muy restringida y además está sometida en todo caso a la intermediación del Gobierno, contempla la posibilidad de la actividad autonómica en el terreno de la cooperación para el desarrollo. Si hemos considerado que ésta cae dentro de la política exterior del Estado como vía de relación con los países en desarrollo, no cabe en este terreno hacer una lectura diferenciada entre la política exterior sin duda exclusiva del Estado y las actividades con trascendencia internacional de las entidades subestatales que sí podría aplicarse en la interpretación del ejercicio con proyección exterior otras de sus competencias.

Se plantea por tanto una doble contradicción entre el planteamiento general que parece incontrovertible, tanto en lo que se refiere a la transnacionalización de las actuales relaciones internacionales como, en el plano interno, a la complejidad de la estructura territorial y al reparto competencial, y la lectura expansiva del artículo 149.1.3 de la Constitución y, por otra parte, entre el hecho de que la cooperación para el desarrollo sea simultáneamente una vía de acción internacional de las Comunidades Autónomas y, en tanto que parte de la política exterior, competencia exclusiva del Estado.

Nos centraremos en la segunda de estas contradicciones en vista de que sobre la primera no se ha avanzado más que a través del recurso ante

el Tribunal Constitucional que siempre ha resuelto a favor de la Administración central. En cuanto a la otra relación, la diversidad de medios de acción de la cooperación para el desarrollo permite soslayar la exclusividad del Estado, utilizando los distintos mecanismos que ofrece la cooperación para el desarrollo como las subvenciones a ONGD por parte de las administraciones autonómicas, que es el más trillado lo que confirma las consideraciones que hacíamos en el apartado dedicado a la cooperación a través de las ONGD sobre el peligro de desvirtuación por medio de su oficialización, más sospechosa en la medida en que dicha cofinanciación constituye la única forma independiente respecto al Estado central de realizar cooperación para el desarrollo.

Hay otro mecanismo que no entra en conflicto con la cooperación estatal y que responde a la forma típica de descentralización administrativa: la firma de convenios entre ambas administraciones para la realización de ciertos programas: lo mismo ocurre con la cooperación de las Diputaciones provinciales.

VI.2. La cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas

La cooperación que realizan las CC.AA a través fundamentalmente de la concesión de subvenciones a ONGD por las razones que hemos señalado⁽⁷⁾, constituye en cada caso un corpus doctrinal y político, que comprende criterios, objetivos y prioridades sectoriales y geográficas, diferenciado del estatal y acorde con las particularidades de las Comunidades Autónomas, sus intereses de proyección exterior o sus concepciones respecto a problemas globales que objetivamente rebasan los límites estatales. A la importancia cualitativa que hay que atribuirle al hecho de la creación de políticas, con especial relevancia en este caso de delimitación competencial, se une el dato cuantitativo de un incremento significativo de los fondos destinados por las CC.AA. a la cooperación para el desarrollo: 1.496.727.186 pts. en 1989 y 3.373.701.647 pts. en 1990⁽⁸⁾ que hay que sumar al conjunto de la AOD española.

Junto a los dos casos extremos de los programas de cooperación internacional del País Vasco y de la Generalitat Valenciana, existen otros intermedios de ambos modelos, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha creado una estructura propia para sus relaciones exteriores, pero más orientada al aspecto comercial que al de la cooperación para el desarrollo⁽⁹⁾; en otros casos, como la Diputación General de Aragón, se

financian ONG con cantidades modestas sin criterios geográficos ni objetivos políticos⁽¹⁶⁾, de forma que no se puede hablar de la existencia de una política de cooperación para el desarrollo sino de la realización de acciones en ese terreno, y aunque no existe una estructura administrativa de gestión dedicada exclusivamente a la cooperación -está a cargo del Departamento de Cultura y Educación- sí se ha creado un *Fondo Aragonés de Cooperación al Desarrollo*, que indica la pretensión de realizar tal política desvinculada de la estatal⁽¹¹⁾. El Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra cuenta con una partida presupuestaria de "Ayuda a los países en vías de desarrollo"⁽¹²⁾ que se distribuye entre los proyectos presentados por misiones religiosas navarras en el Tercer Mundo. Respecto al otro sistema, la mayoría de las CC.AA. realizan sus actividades de cooperación en el marco de convenios firmados con la Administración central.

Pero nos centraremos en los primeros supuestos citados porque responden respectivamente a los dos sistemas que hemos enunciado: la cooperación internacional autonómica a través fundamentalmente de la financiación de proyectos de ONG, por una parte y la descentralización por medio de convenios con la Administración central, por otra, conformando dos posibilidades de políticas de cooperación autonómica para el desarrollo.

VI.2.1. La cooperación internacional para el desarrollo de la Comunidad Autónoma del País Vasco

El punto de partida teórico de la cooperación pública del País Vasco es la solidaridad entre los pueblos -mientras que las referencias del Gobierno en sus Líneas Directrices siempre son en términos de Estados- y la coherencia por parte de las instituciones al pretender trasladar al plano internacional, por medio de la cooperación, los esfuerzos de "cohesión interna e integración en espacios más amplios" que se realizan en el ámbito interno⁽¹³⁾. Además la consideración del subdesarrollo como un problema global que desborda la capacidad de actuación de los Estados, y de la cooperación en tanto que cuestión ética de justicia, permite a cualquier tipo de institución política para involucrarse en su solución; es el argumento en el que se basan las autoridades vascas para legitimar su programa de cooperación internacional.

El programa se conforma por medio de tres tipos de principios rectores, los que lo inspiran filosófica o éticamente, aquéllos cuya aplicación delimita la práctica política de la cooperación y los que configuran la posición concreta del País Vasco en la trama de la cooperación internacional. Entre los primeros, se trata de la lucha contra las desigualdades y la solidaridad a que están éticamente obligadas las sociedades desarrolladas en virtud de una

concepción comunitaria de la Humanidad. Los principios que rigen la práctica política de la cooperación vasca son: la mejora de los niveles de bienestar, es decir, la financiación de proyectos destinados a la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos de población más desfavorecidos propiciando el desarrollo endógeno, de lo que se deduce la prioridad otorgada a los criterios de pobreza para la elección de los beneficiarios, con un rechazo explícito de las consideraciones de carácter político, y la forma de donación que adoptan las ayudas. Por último los votos sobre la no injerencia en los asuntos internos de los países beneficiarios, el objetivo de incrementar las relaciones de la Comunidad Autónoma con los Estados en desarrollo y la utilización para ello de la vía de las ONG ubicadas en el País Vasco así como la participación de personal, bienes y servicios vascos en la ejecución de los proyectos, constituyen el tercer grupo de principios⁽¹⁴⁾.

El Programa contempla dos vías de ejecución, la ya citada de la subvención a microproyectos de organizaciones no gubernamentales, regulada por el Decreto 352/1991 de 28 de mayo y la cofinanciación, desde 1991, de proyectos llamados de desarrollo integral, de diferente naturaleza en cuanto al contenido, beneficiarios y financiación⁽¹⁵⁾. Con la cofinanciación de proyectos de organizaciones no gubernamentales se pretende una contribución real y cuantificable a la satisfacción de las necesidades básicas -prioritariamente alimentación, vivienda, salud, educación y pequeñas infraestructuras- de las

poblaciones de los países más desfavorecidos; la segunda vía tiene unas pretensiones más amplias de incidencia en los procesos de desarrollo de las zonas beneficiarias, a través de la mejora de los aspectos productivos ("la finalidad de los PDI es contribuir al despegue económico de los países en desarrollo, promoviendo los proyectos que fomenten la movilización de recursos endógenos y mejoren la producción local"). Sólo pueden acceder al primer tipo de subvenciones las ONG de desarrollo -muchas de las que han recibido cofinanciación no son exclusivamente vascas, sino de implantación nacional- mientras que los programas de desarrollo integral pueden ser presentados tanto por ONGD como por "empresas vascas de cooperación al desarrollo con participación empresarial u otras personas jurídicas cuyos proyectos se ajusten a los objetivos y reglas del presente Decreto" (art. 6 b) del Decreto 596/1991), en un intento de involucrar tanto a las empresas vascas como a las administraciones receptoras en las actividades de cooperación. lo que debería producir dos efectos además del primario de la contribución al desarrollo: por una parte la obtención de beneficios económicos a través de la expansión empresarial y la apertura de mercados para los productos vascos⁽¹⁶⁾. Precisamente antes de la instauración de esta segunda vía de financiación, el Departamento de Industria y Comercio del Gobierno Vasco elaboró un "Análisis previo para la definición de actuaciones de ayuda al desarrollo" con un apartado dedicado a la cooperación para el desarrollo con participación empresarial en el que se señala que "la cooperación al desarrollo con participación empresarial

además del concepto básico de solidaridad y ayuda a los PVD introduce la idea de rentabilidad del proyecto a constituir, de manera que la empresa del país inversor industrializado obtenga los beneficios correspondientes, ya que si no, no es posible este tipo de colaboración...la CDPE es un buen instrumento para la expansión internacional de las PYMES..."⁽¹⁷⁾ . Por otra parte, la apertura de una dimensión política por medio del requisito de participación de las autoridades locales⁽¹⁸⁾. De esta forma la cooperación internacional para el desarrollo se convierte en una vía aceptable para la proyección exterior de la Comunidad Autónoma en sus vertientes política y económica.

Además los "Programas de desarrollo integral" se distinguen por su concentración geográfica al tiempo que afectan a zonas más amplias que comprendan varios pueblos o localidades. En cuanto a las condiciones de financiación, la Comunidad Autónoma puede financiar el 70% del coste de los microproyectos de las ONGD, o hasta el 85% en aquellos en que concurra alguna de las siguientes condiciones: que el proyecto forme parte de una acción integrada de desarrollo de la zona, que esté cofinanciado por empresas o entidades vascas, que sea presentado por una ONGD vasca, que lo desarrolle una ONGD local en la que participen ciudadanos o comunidades vascas de la zona beneficiaria; la financiación de los programas de desarrollo integral puede alcanzar el 70% de su coste y el resto proceder de contribuciones de los promotores del proyecto, de los socios locales, contribuciones oficiales del país

beneficiario o de otras entidades públicas y privadas. Son subvencionables prácticamente todos los gastos directos del proyecto y, en los programas de desarrollo integral, los gastos derivados de la realización de cursos especializados de formación, para los que hay una partida de 30 millones de pesetas. Cabe la posibilidad de destinar parte de los recursos a acciones de sensibilización y a la gestión administrativa de la ONG.

La evolución presupuestaria ha sido significativa desde 1988 en que se inició esta política⁽¹⁹⁾: de 300 millones de pesetas ese año a 1000 millones en 1991⁽²⁰⁾, asignados a proyectos que pueden enmarcarse en los sectores de la ayuda de emergencia y humanitaria, agricultura, industria, especialmente los proyectos que promueven el cooperativismo, infraestructura económica, infraestructura social, que ha absorbido el 55% de las subvenciones⁽²¹⁾, y actividades de sensibilización. Concretamente, se han adjudicado subvenciones a los siguientes proyectos y ONGD: en 1988⁽²²⁾, por un total de 289.470.627 pts., se financiaron 3 proyectos en El Salvador de la *Asociación Oscar Romero-Solidaritza Batzcordea* (20.002.992 pts.); tres proyectos de cooperación sanitaria de *Médecus Mundi* en Ruanda y Bolivia (26.355.250 pts.); dos proyectos agrícolas y uno para la creación de una escuela-taller de carpintería de la ONG *Mugarik Gabe* en Nicaragua, Guatemala y El Salvador (13.414.974 pts.); varios proyectos en materia de sanidad en Gaza y Cisjordania, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala de la

Asociación para la Defensa de la Salud Pública (20.948.400 pts.); varios proyectos en materia de refugiados y formación agraria en Nicaragua, Honduras y El Salvador. de *Hirugarren Mundua ta Pakea* (14.425.106 pts.); la construcción de un centro de salud en Ruanda, desarrollo agrícola profesional y promoción de la mujer en Panamá y construcción de un edificio para un instituto de formación profesional, en Chile, de *Manos Unidas* (289.470.627 pts.); un proyecto de *Misiones Diocesanas* en Ecuador (10.607.000 pts.); cursos de cooperación, proyectos de investigación y elaboración de documentación en materia de desarrollo, de *Hegoa* (12.360.000 pts.); varios proyectos de desarrollo agrícola de *Ayuda en Acción* y *Asociación Amigos del Tercer Mundo* en Zaire, Argentina y Perú (50.943.377 pts.); un proyecto para la construcción de comunicaciones rurales en Nicaragua (13.983.750 pts.), del Fondo Vasco de Cooperación con Centroamérica; proyectos ambientales y de sanidad en Nicaragua, Vietnam y Bolivia de *Unicef* (83.250.000 pts.).

En 1989 se distribuyeron 430 millones de pesetas para subvencionar la financiación de los siguientes proyectos⁽²³⁾: creación de 13 cooperativas agrícolas en El Salvador por *Oscar Romero Solidaritza Batzordea* (50 millones); un proyecto de desarrollo indígena en Guatemala y construcción de una escuela en India (15.130.000 pts.) a *Promoción y Desarrollo*; equipamiento para dos hospitales en Ghana y Bolivia (41.143302 pts.) a *Prosalus*; proyecto global integral para refugiados en Centroamérica

(35.844.840 pts.) a *Hirugarren Mundua ta Bakea, Hegoa, Mugarik Gabe* y *OPE*; programa de desarrollo integral en repoblación en El Salvador (9.220.000 pts.) a *Hirugarren Mundua ta Bakea*; construcción de un centro de promoción campesina y elaboración de un programa de capacitación de la mujer en El Salvador (8.228.558 pts.), construcción de un centro de formación y capacitación agrícola en Chad (8.272.049 pts.) y de un Centro de desarrollo infantil con educación especial integrada en Nicaragua (11.165.568 pts.) a *Intermón*; construcción de varios centros de salud en Ruanda (12.222.455 pts.) a *Médecus Mundi*; proyectos de sensibilización respecto al desarrollo, formación doméstica y agroartesanal de la mujer en Etiopía, promoción del cooperativismo en México, centros de capacitación en Chile y Perú (37.792.880 pts.) a *Manos Unidas*; servicios básicos para la infancia en Bolivia (19.440.000 pts.) a *Unicef*; dos proyectos de salud en Gaza y Nicaragua (7.039.496 pts.) a *OPE*; dos proyectos en Nicaragua en el sector de la pesca y la madera (24.299.248 pts.) al *Fondo Vasco de Cooperación con Centroaméricay* a la *Asociación para la Cooperación con los Pueblos de América Central*; promoción de viviendas rurales en Ruanda y construcción de una escuela en Zaire (14.266.000 pts.) a *Amigos del Tercer Mundo*; creación de un taller-escuela de carpintería en Nicaragua y de tiendas comunales en Ecuador (9.631.000 pts.) a *Mugarik Gube*; plan de sensibilización y formación en el País Vasco a *Hegoa* (6.000.000 pts.); programa de desarrollo integral en Perú (20.303.892 pts.) a *Ayuda en Acción*; talleres de corte y confección para los campamentos de refugiados

saharauis (16.880.113 pts.) a *Amigos de la RASD* y dos proyectos en Costa Rica y Chile a *Solidaridad Internacional*.

En 1990, se financiaron por una parte los microproyectos presentados por ONG⁽²⁴⁾ y, por otra, los proyectos de desarrollo integral⁽²⁵⁾. Entre los primeros figura la subvención por un total de 594.863.176 pts. a proyectos similares a los citados para los años anteriores, concedida, entre otras, a las siguientes ONG: *Promoción claretiana de desarrollo de Euskadi*, *Fondo Vasco de cooperación con Centroamérica*, *Amigos de la RASD*, *Misiones Diocesanas*, *Ayuda en Acción*, *Solidaridad Internacional*, *Manos Unidas*, *Hegoa*, *Mugarik Gabe*, *Medicus Mundi*, etc. Otra partida se dedicó por primera vez a los proyectos de desarrollo integral: 275.000.000 pts. para *Solidaridad Internacional*, *Manos Unidas*, *Fundación Madre Rosa*, *Unicef-País Vasco*, un grupo de ONG vascas (*Hegoa*, *Hirugarren Mundua ta Bakea*, *OPE* y *Mugarik Gabe*) y dos entidades extranjeras: *Asociación de Sarva Seva Farms* y *Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado*.

En 1991 se incorporan nuevas ONG a aquéllas cuyos proyectos se financian, entre ellas algunas de carácter religioso y otras laicas de implantación exclusiva en la Comunidad Autónoma, como por ejemplo las *Comunidades Cristianas Comprometidas*, los *Padres Franciscanos*, la *Compañía de Jesús* y la *Cruz Roja Vasca*, *Intxisu Taldea Asociación Cultural Abando*,

Garapena Asistencia Solidaria y *Behar Bidasoa*, respectivamente. El fondo total para este tipo de proyectos fue ese año de 631.083.773 pts. La partida destinada a subvencionar proyectos de desarrollo integral no se encontraba distribuida en el momento de redactar este trabajo.

VI.2.1.1. La organización administrativa

La definición política del Programa de Cooperación procede del Parlamento Vasco, concretamente de su Comisión de Derechos Humanos que fija los criterios que rigen la cooperación vasca y, en los primeros momentos antes de la creación de una estructura administrativa adecuada, propuso la distribución de los fondos de la cooperación. A partir de 1990 se la dota de una organización administrativa con la creación de un Fondo de Cooperación en el que participan al 50% las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco y de una Comisión Gestora encargada de administrarlo en la que están representados, en tanto que se trata de un organismo de coordinación, todas las entidades participantes: el Consejero Secretario de la Presidencia del Gobierno, como Presidente, el Director de Relaciones con la Diáspora y la Cooperación para el Desarrollo, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, y sendos representantes de la Vicepresidencia del Gobierno, el Departamento de Hacienda y Finanzas y las Diputaciones Forales. Esta Comisión Gestora es el organismo sobre el que recae el peso de la gestión de la cooperación, puesto

que entre sus funciones figuran: la elaboración, siguiendo los criterios establecidos por el Parlamento, del anteproyecto de decreto que regule el Fondo de Cooperación; la coordinación, análisis y evaluación de los proyectos presentados; la propuesta de distribución de los fondos a cada proyecto aprobado y el seguimiento de la ejecución de los proyectos.

La ejecución del Programa depende de la Presidencia del Gobierno a través de su Secretaría, en cuyo nombre se resuelven las adjudicaciones, y, dentro de ella, de la Secretaría General de Acción Exterior y la Dirección para las Relaciones con la Diáspora y la Cooperación para el Desarrollo; entre los organismos del Gobierno también participa la Consejería de Hacienda y Finanzas en el pago y la intervención de las subvenciones. No obstante, como ha quedado señalado, las limitaciones constitucionales a la proyección exterior de las Comunidades Autónomas implican que no se produzca una actividad formal y directa de sus instituciones en la ejecución de la política de cooperación internacional para el desarrollo, sino que ésta se realiza a través de las orientaciones políticas y la intermediación de otras organizaciones.

VI.2.2. La cooperación de la Generalitat Valenciana

Otro tipo de cooperación para el desarrollo descentralizada, cuantitativamente menos relevante que el del País Vasco desde un planteamiento político y práctico diferente, lo constituye el *Programa de Cooperación y Solidaridad Norte-Sur* de la Comunidad Autónoma de Valencia, iniciado en 1989.

La cooperación valenciana es un ejemplo de cooperación descentralizada en sentido estricto, es decir, la gestión autonómica de una formulación política estatal sin exceder su marco en función de una interpretación extensiva de las atribuciones o competencias en principio asignadas a la Comunidad Autónoma. Los principios rectores de la cooperación valenciana coinciden exactamente con los que se enuncian en las Líneas Directrices del Gobierno⁽²⁶⁾, a los que se añade otro referido a la unidad de acción exterior del Estado, en virtud de la cual la cooperación valenciana se enmarca en el conjunto de la cooperación española y, por último, se señala la conveniencia de que "se pueda identificar fácilmente la ayuda de la Comunidad Valenciana"⁽²⁷⁾. También coinciden los intereses en cuanto a la elección de los países receptores, asumiéndose objetivos estatales como la construcción de la Comunidad Iberoamericana de Naciones: "...La política internacional del Estado español con su definición de áreas geográficas

prioritarias, los vínculos históricos y culturales y los índices de pobreza y necesidad, así como las posibilidades de llevar a cabo una Cooperación efectiva nos han llevado a dirigirnos hacia América Latina y el Mundo Árabe"⁽²⁸⁾.

Desde esos presupuestos, la base de la cooperación que realiza la Generalitat Valenciana sólo puede encontrarse en un convenio firmado con la Agencia Española para la Cooperación Internacional el 10 de abril de 1989 "que permite a la Generalitat operar en el campo de la cooperación de modo coordinado con la SECIPÍ"⁽²⁹⁾, a partir del cual se han suscrito otros con distintas instituciones para la ejecución de las actividades de cooperación; éste de los convenios es uno de los pilares en que se estructura la cooperación autonómica valenciana. el otro, la financiación de proyectos de ONG más como mecanismo de integración de las iniciativas sociales en esa política que, al contrario que en el caso anterior, como vía de canalización de la cooperación oficial; de hecho, la aplicación del sistema de los convenios ya elimina en buena medida la necesidad de inducir proyectos a través de la financiación a ONG. y el carácter semioficial o políticamente vinculado al partido del Gobierno en el Estado y en la Comunidad Autónoma de las organizaciones con las que se han suscrito dichos convenios -ver capítulo sobre ONG de este trabajo- es significativo de cómo en este supuesto ésa es la vía utilizada para la proyección de la Generalitat. En todo caso se trata de una estructura coherente con la definición de los sectores prioritarios de la cooperación de la Generalitat:

la cooperación científico técnica, cooperación socio-laboral, apoyo al desarrollo institucional y celebración de cursos y concesión de becas.

En efecto, a través de la ejecución de un convenio marco con la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), que prevé la realización de proyectos de fortalecimiento de la democracia municipal en América Latina, formación e intercambio de técnicos y funcionarios, proyectos de inversión en infraestructuras y servicios y coedición de publicaciones, se atiende a la cooperación en el sector del desarrollo institucional. Concretamente se ha realizado un programa de formación de responsables municipales en Chile consistente en la celebración de seminarios regionales, asesoramiento técnico, celebración de un foro sobre democracia local, becas para técnicos chilenos en España y la publicación de bibliografía especializada; se han celebrado varios encuentros internacionales para el análisis de experiencias democráticas en América Latina, en el marco del Programa de Consolidación Democrática de la UCCI y, también a través de esta organización, se ha realizado un proyecto para la eliminación de residuos sólidos en la ciudad boliviana de Sucre.

El convenio firmado con el Centro Español de Estudios sobre América Latina (CEDEAL) incide en el sector de la formación a través de la celebración de cursos para los que se conceden becas: el CEDEAL ha realizado dos cursos de especialización en cooperación para el desarrollo y el Programa

de Cooperación ha financiado un seminario organizado por la Universidad Popular de Valencia y el Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas de Argentina; además la Generalitat cuenta con una convocatoria de financiación de proyectos de investigación en el terreno de la cooperación y las relaciones Norte-Sur⁽³⁰⁾. Otro convenio suscrito con el Instituto de Promoción y Ayuda al Desarrollo (IPADE) prevé la participación de la Generalitat en un proyecto de abastecimiento de agua potable y la instalación de una planta de reciclaje en Managua y la organización de cursos de formación para alcaldes y dirigentes sociales de los municipios de Venezuela. Con *Solidaridad Internacional* se ha realizado una campaña de sensibilización en institutos de enseñanza media y la construcción de una escuela para refugiados saharauis.

Por último un convenio suscrito con FUNDESCOOP atiende a la cooperación en el terreno socio-laboral y concretamente la formación de responsables de pequeñas y medianas empresas y de cooperativas; en este marco se han realizado cursos sobre gestión empresarial y comercio exterior.

La financiación de proyectos de ONG "es el estímulo a la iniciativa social...no resulta el instrumento para la ejecución de un programa, sino una medida para el fomento a la labor que realizan las ONG...el elemento principal es el apoyo y no la búsqueda de proyectos para financiar"⁽³¹⁾. Son susceptibles de obtener subvención las actividades de las ONG consistentes en

el desarrollo de proyectos propios de éstas que se realicen en países en desarrollo con el objetivo de favorecer la justicia social y la mejora de las condiciones de vida de la población, la tramitación de ayuda de emergencia, las acciones de sensibilización y la celebración de seminarios, publicaciones y "cuantas actividades que contribuyan al fomento y difusión de los valores inherentes a la cooperación internacional⁽³²⁾. No se exige en las convocatorias la implantación de las ONG en la Comunidad valenciana, aunque sí se ha utilizado como criterio fundamental para decidir la concesión de las subvenciones, entre los que figuran además: la sintonía de los proyectos con los principios del Programa, las posibilidades de financiación exterior y la elección de América Latina como destinataria de los proyectos. Con esos criterios se distribuyeron 33.471.750 pts. entre las ONG *Entrepobles* para un proyecto de alfabetización en El Salvador; *Fundación Paz y Solidaridad*, para asistencia a niños en Guatemala; *Acción por el Tercer Mundo-Bombay*, para la creación de una ingrestructura de abastecimiento agrícola y ganadero en Brasil; *Solidaridad Democrática* para un proyecto de asesoría en escuelas de educación especial en Nicaragua; *Las Segovias* para la finalización de viviendas en Nicaragua; *Atelier*, para la publicación de una guía de la cooperación en Nicaragua; *Manos Unidas*, proyecto de ocupación de mujeres en La Paz y *Operación Transamazónica*, para varios proyectos en Brasil.

La organización administrativa del Programa de Cooperación se

centra en el Gobierno de la Generalitat a través de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, en cuyo presupuesto se incluyen los fondos de la cooperación, pero cuenta con el asesoramiento de otras entidades sociales. En efecto, dos organismos, la Comisión Ejecutiva para la aplicación del Programa de Cooperación con los países en vías de desarrollo y el Consejo Asesor de esta Comisión Ejecutiva⁽³³⁾, llevan a cabo la gestión y la orientación política de la cooperación respectivamente. La Comisión está formada por representantes de las distintas Consellerías que realizan actividades de cooperación, con la función de preparar y seleccionar los convenios y programas de actuación en que consista la cooperación, elaborar un anualmente un plan de acción y una memoria; el Consejo, en el que están representados, además de la Comisión Ejecutiva, los colectivos sociales implicados en la cooperación -Universidad, Cámaras de Comercio, Federación Valenciana de Municipios y Provincias, Consejo de la Juventud de la Comunidad Valenciana, organizaciones no gubernamentales y la centrales sindicales más representativas en Valencia- tiene la función de proponer criterios para el desarrollo de los distintos programas, planificar y proponer iniciativas en el terreno de la cooperación y fomentar la participación de los sectores sociales. Un esquema simple en consonancia con la estructura del Programa y con la modestia de los fondos destinados al mismo: 100 y 130 millones de pesetas en 1989 y 1990 respectivamente.

Las otras CC.AA que han firmado acuerdos con la AECI a través

de los que realizan sus actividades de cooperación, son: la Junta de Andalucía cuyo presidente firmó en 1989⁽³⁴⁾ un convenio-marco para la ejecución de actividades de cooperación científico-técnica con países latinoamericanos en los terrenos del medio ambiente, investigación y desarrollo agrícola, recuperación del patrimonio histórico, turismo y desarrollo local; en el convenio se inscriben un acuerdo de la Dirección General de Juventud con el CEDEAL para la realización de sus cursos de cooperación, otro de la Agencia de Medio Ambiente con el ICI y la Dirección General de Arquitectura y Vivienda participa en la ejecución de proyectos de rehabilitación del patrimonio histórico; además, se financian algunos proyectos de ONG -*Entrepueblos* y *Asociación Andaluza para la Solidaridad y la Paz (ASP)*-. Se trata en todo caso de colaboración con la Administración central y no de la configuración de una proyección exterior autonómica a través de la cooperación para el desarrollo. No hay, por otra parte, una partida presupuestaria específicamente dedicada a la cooperación, sino que los fondos⁽³⁵⁾ se extraen de los presupuestos de las Consejería implicadas en cada caso.

La Comunidad de Madrid también cuenta con un convenio de colaboración con el ICI⁽³⁶⁾ para la ejecución de proyectos en materia de vivienda, ordenación y reconstrucción urbana, que ha servido de marco para una serie de proyectos de rehabilitación y reestructuración de casas históricas en el ámbito municipal en Argentina y Cuba y construcción de viviendas en

Nicaragua, así como otros en el terreno de la formación en colaboración con distintos organismos: Programa "Jóvenes cooperantes 92", para la formación de jóvenes en cooperación para el desarrollo con vistas a su participación en proyectos de la cooperación oficial, cursos y publicaciones del CEDEAL, del Instituto de la Juventud, etc.

La cooperación de la Comunidad de Madrid es, dentro de ese esquema de colaboración sin iniciativas propiamente autonómicas, más compleja que otros casos dentro del mismo esquema de colaboración sin iniciativas exclusivamente autonómicas. Se ha creado en el seno de la Consejería de Economía una empresa pública -Iniciativas Regionales Madrileñas (IRMASA)- a través de la cual, mediante un convenio con la AECI de 10 de octubre de 1990⁽³⁷⁾, se realizan actividades de cooperación de la Comunidad de Madrid en materia de formación y capacitación de recursos humanos y planificación, asesoramiento y realización de programas de desarrollo social y económico a nivel local. Del hecho de que IRMASA tenga como objetivo primordial "el apoyo a los procesos de desarrollo local y regional de la Comunidad Autónoma de Madrid...y en última instancia la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos⁽³⁸⁾", y en general de esta segunda opción de la cooperación descentralizada, se deduce un ánimo de integración de las distintas posibilidades de realización de la cooperación pública en la política estatal de cooperación para el desarrollo. Se hace efectiva, a través de estas modalidades, la función

de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional de coordinar las actividades en ese terreno de otros órganos de la Administración del Estado (art. 1.2 del R.D. 1527/1988 de 11 de noviembre por el que se reestructura la SECIFI). En ese sentido, en los acuerdos citados celebrados con distintas CC.AA se establece la necesidad de colaboración de los diversos organismos e instituciones del Estado con la SECIFI para la ejecución de sus funciones. Por otra parte, el recurso a la descentralización también podría considerarse como una crítica a la configuración inicial de la SECIFI, insuficientemente dotada con medios propios para la realización de sus objetivos. En todo caso es significativo que las CC.AA. que realizan cooperación para el desarrollo en colaboración con la Administración central son aquéllas gobernadas por el mismo partido que ocupa el Gobierno del Estado substituyéndose el planteamiento conflictivo de la proyección exterior de las CC.AA a través de la cooperación para el desarrollo por unas relaciones de colaboración, y contribuyendo con los medios autonómicos a la eficacia y coherencia de la cooperación estatal.

La eficacia de la cooperación autonómica en cuanto a su incidencia en los procesos de desarrollo de los países beneficiarios no puede ser muy elevada teniendo en cuenta que es reciente, que las cantidades que se dedican a ella son importantes en algún caso aislado y proporcionalmente en relación con sus presupuestos y en lo que suponen de incremento del conjunto

de AOD española, pero no en el montante global de la cooperación que reciben los países beneficiarios. que los instrumentos utilizados, fundamentalmente la financiación de proyectos de ONGD, por definición de alcance sectorial y geográfico limitado, son efectivos en su nivel de microproyectos y, por último, que las restricciones para mantener contactos oficiales con las autoridades de los Estados beneficiarios impiden incluir la cooperación autonómica en sus planes de desarrollo. Sí es eficaz, en cambio, en lo que se refiere a la afirmación política y la proyección económica de las Comunidades Autónomas que la realicen. así como en las actividades de sensibilización de sus poblaciones.

VI.3. La cooperación para el desarrollo de las corporaciones locales

La cooperación oficial para el desarrollo descentralizada se canaliza también a través de las actividades que en ese ámbito realizan las corporaciones locales, tanto los Ayuntamientos como las Diputaciones Provinciales. De hecho la definición de AOD elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE: "Son considerados como AOD todas las aportaciones de recursos suministradas a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales por los organismos públicos, incluidas las colectividades locales y sus organismos gestores..." También es evidente que la transnacionalización de las relaciones internacionales comprende las entidades subestatales en todos sus niveles y que la cooperación para el desarrollo es una actividad internacional especialmente propicia para la participación de aquéllas porque, como decíamos más arriba, del problema que suscita la actividad de la cooperación se desprende una legitimación generalizada para realizarla y porque los instrumentos o medios de acción a través de los que se puede llevar a cabo son lo suficientemente amplios como para adaptarse a las posibilidades de cualquier instancia, pública o privada.

La base documental que utilizaremos en este apartado es el estudio elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias⁽³⁹⁾ del que, no obstante su utilidad, tenemos que precisar algunos presupuestos

conceptuales importantes para el análisis de la cooperación de las corporaciones locales. Por ejemplo, se consideran actividades de cooperación para el desarrollo los hermanamientos entre municipios, cuando no lo son en sí mismos, sino sólo en la medida en que tengan consecuencias de transferencias de recursos en términos concesionales, aunque también es cierto que los hermanamientos constituyen el primer paso para el establecimiento de relaciones de cooperación para el desarrollo, en la medida en que ésta es la forma más habitual de hacer efectivos, y no únicamente declarativos, los hermanamientos. En general en ese estudio se considera cooperación para el desarrollo cualquier acción de relevancia internacional -en términos de la profesora A. Borrás- sin que ni siquiera se establezca el límite en los contactos con las ciudades del mundo en desarrollo.

La sistematización de las actividades de cooperación de las corporaciones locales es más complicada que la que hemos tratado de esbozar en el caso de las Comunidades Autónomas porque mientras las actividades de éstas en el ámbito de la cooperación se circunscriben apenas a dos vías de realización, los ayuntamientos las han diversificado actuando directamente, subvencionando proyectos de ONGD, contribuyendo a la financiación de organizaciones intermunicipales dedicadas a la cooperación, creando organismos propios para gestionarla, etc. Las posibilidades de diversificación de los medios procede en primer lugar de una consideración de carácter político-jurídico que

actúa en sentido opuesto en el caso de las Comunidades Autónomas: la ausencia de disposiciones que impidan tal actividad. En este sentido la profesora Alegría Borrás señala que "nunca nadie ha dicho nada en relación a las actividades de relevancia internacional que en muchos sentidos han realizado las autoridades locales, como por ejemplo los hermanamientos entre ciudades o los acuerdos de participación en proyectos técnicos en zonas desfavorecidas. Desde la perspectiva municipal es frecuente que los Ayuntamientos califiquen dichos actos como convenios además de que, a veces, se pueden desprender ciertos tipos de obligaciones (envío de dinero, material sanitario, voluntarios...). Si realmente no se discute esa facultad a los Ayuntamientos, parece lógico que no pueda negarse a la Comunidad Autónoma que tiene autonomía política y administrativa..."⁽⁴⁰⁾. Desde esta permisividad legal⁽⁴¹⁾, los Ayuntamientos pueden realizar directamente cooperación para el desarrollo bien a partir de la creación en el Ayuntamiento de un órgano específico encargado de gestionarla, bien desde los organismos existentes, sin perjuicio de que en ambos supuestos también se canalice parte de la cooperación por otras vías, generalmente las subvenciones a ONG y las contribuciones a organizaciones intermunicipales dedicadas a la cooperación.

Así, realizan directamente acciones de cooperación los Ayuntamientos de Puerto Real (Cádiz) que gestiona los 15 millones de pesetas dedicados cada año, desde 1989, a la cooperación⁽⁴²⁾; Córdoba, que a través

de la Concejalía de Participación Ciudadana ha realizado asistencia técnica enviando expertos para el asesoramiento a otras administraciones locales y organizando cursos de gestión local y campañas de sensibilización, también ha realizado directamente la acogida de niños saharauis y la organización de una reunión de pueblos indígenas. Además, con la colaboración de otras organizaciones, realiza desde 1989 proyectos de muy distintos tipo en Sahara, Nicaragua, El Salvador, Argelia y Chile⁽⁴³⁾.

El Ayuntamiento de Montilla, también en Córdoba, creó en 1990 un Consejo Municipal de Cooperación y Ayuda al Desarrollo encargado de seleccionar proyectos de cooperación. Ha financiado y ejecutado directamente un proyecto de reforzamiento estructural de un teatro municipal en Cuzco.

El Ayuntamiento de Zaragoza realiza su cooperación directamente con los responsables de la ejecución de los proyectos de los países receptores⁽⁴⁴⁾. Hay Ayuntamientos de Asturias, Baleares y Navarra que hacen donaciones a proyectos puntuales sin intermediación de ONG o contratos de colaboración con otros organismos.

En Las Palmas, el Ayuntamiento de Santa Lucía ha creado una Concejalía de Solidaridad con los Pueblos Empobrecidos desde la que se realiza la cooperación, fundamentalmente con el Sahara -está hermanado con la ciudad

de Guera- y El Salvador. También existe un organismo dedicado específicamente a la cooperación en el Ayuntamiento de Badalona, la Oficina Municipal de Solidaridad y Cooperación, desde la que se han realizado proyectos en San Carlos de Río San Juan (Nicaragua), ciudad con la que hay un hermanamiento y en la que se ha abierto una Oficina Técnica de Badalona. Por otra parte, se subvencionan proyectos de ONG⁽⁴⁵⁾. En Villena (Alicante) hay un Fondo de Ayuda al Desarrollo con el que se contribuye a algunas actividades de cooperación de Cruz Roja

El Ayuntamiento de Hospitalet de Llobregat (Barcelona), desde el Gabinete de la Alcaldía y a partir de un hermanamiento con Managua en 1985, elabora un programa anual de cooperación que se ejecuta mediante un convenio con la alcaldía implicada; el mismo sistema utiliza el Ayuntamiento de Mollet del Vallés para su cooperación con San Juan de Cinco Pinos (Nicaragua).

En segundo lugar, las corporaciones locales también actúan en el terreno de la cooperación a través de su participación en organizaciones intermunicipales⁽⁴⁶⁾ y las contribuciones a fondos comunes. Por ejemplo, la cooperación de gran parte de los Ayuntamientos españoles con Bangladesh después de las inundaciones que sufrió este país en 1990 sólo se explica porque fue promovida por la Federación Española de Municipios y Provincias de la que

aquéllos forman parte⁽⁴⁷⁾, no porque hubiera un compromiso o interés político o económico. Muchos Ayuntamientos catalanes cifran su cooperación en las contribuciones al Fondo Catalán, aunque no deciden ni controlan el destino concreto, por proyectos, de las mismas⁽⁴⁸⁾; lo mismo ocurre con el Fondo Vasco de Cooperación con Centroamérica, -que pretende fundamentalmente contribuir a lograr niveles mínimos de urbanización e infraestructuras, fortalecer la administración municipal, promover hermanamientos con el fin de contribuir al proceso de autodeterminación de los pueblos e impulsar la cooperación con la presencia institucional y coordinada de los municipios⁽⁴⁹⁾- a través del que Ayuntamientos como los de Bilbao, Hernani, Irún o San Sebastián entre otros, canalizan su cooperación.

Por último otros Ayuntamientos cooperan básicamente según uno de los modelos establecidos para la cooperación autonómica: la subvención a ONG. El más significativo de entre ellos, por tratarse del que más fondos destina a la cooperación, es el Ayuntamiento de Vitoria⁽⁵⁰⁾, que además está hermanado con Guera (Sahara) y Kogon (Guinea Ecuatorial), realiza alguna actividad directamente y contribuye al Fondo Vasco de Cooperación. Es decir, aunque estas dos últimas fórmulas son marginales en el conjunto de su cooperación, utiliza todos los mecanismos posibles de cooperación para el desarrollo.

Las ONG cuyos proyectos han recibido financiación por parte del Ayuntamiento de Vitoria son las siguientes: en 1989, *UNICEF* -en el marco del Programa Pro-Andes al que hicimos referencia al hablar del Quinto Centenario- para la nutrición a la infancia en Bolivia; *Ayuda en Acción*, para un proyecto integral de desarrollo en Perú; *HEGOA*, para la formación de agentes de desarrollo local en Venezuela, Chile, Perú, Colombia y Ecuador; *Manos Unidas*, para programas sanitarios y de educación de la mujer en la India, de salud en Ruanda y un proyecto integral en la República Dominicana; *Medicus Mundi*, para un proyecto de salud en Bolivia, y *Cruz Roja*, para el establecimiento de una guardería infantil en un penal también de Bolivia. En 1990, de nuevo *Medicus Mundi*, *Manos Unidas* y *UNICEF*, para proyectos en Bolivia, Perú y Zaire, las organizaciones religiosas *Misiones Diocesanas* y *Misiones Pontificias*, con proyectos en Africa y las de carácter más político *Asociación de Amigos del Sahara* y *Asociación de Africanistas Manuel Iradies*, así como dos ONG características: *Intermon* y *Paz y Tercer Mundo*. En 1991, las ONG financiadas fueron: *Intermon*, para diversos proyectos en Guinea Ecuatorial y Perú; *Medicus Mundi*, en Bolivia; *Manos Unidas*, en Tanzania; *Asociación de Amigos del Sahara*, encargada de gestionar un proyecto de cooperación sanitaria entre el Ayuntamiento de Vitoria y el Ministerio de Salud de la RASD, que no deja de ser curioso teniendo en cuenta que España no ha reconocido a la RASD como Estado.

La cooperación descentralizada, autonómica y local adquiere un interés añadido al que tiene de por sí, como actividad de relevancia internacional de entidades subestatales: el que se deriva de la posibilidad de que suponga un factor de distorsión de la cooperación oficial llevada a cabo por las instancias centrales del Estado encargadas de la política exterior. Es, desde luego, un reflejo inevitable de la estructura compleja del Estado español confirmándose la unidad entre la política interna y la política exterior. También ejemplifica el hecho de la transnacionalización de las relaciones internacionales y la democratización de la Sociedad Internacional, todo ello a través de la cooperación para el desarrollo.

Notas al capítulo VI

(1). Se trata de la interpretación de las relaciones internacionales tal como figura en el artículo 149.1.3 más como un ámbito de actuación que como una competencia concreta. En ese sentido dice el profesor A. REMIRO BROTONS que "Las relaciones internacionales (...) hoy ya no son una materia diferenciada de las demás que se registran en los 32 números del artículo 149 o en los 22 del art. 148, sino un *ámbito de acción* en el que todas ellas -repartidas entre el Estado y las CC.AA- pueden estar presentes", *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, pág. 234; el profesor M. PEREZ GONZALEZ en "Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: reflexiones sobre el caso gallego", *REI*, Vol. 6, nº 3, julio-septiembre de 1985, pp. 655-663; la profesora A. BORRAS, que distingue entre la "actividad de relevancia internacional" y las relaciones internacionales en el sentido estricto de relaciones exteriores que comprometen al Estado, "Proyección exterior de las Comunidades Autónomas", en VV.AA.: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1990, pp. 23-38, especialmente las pp. 29-33. El constitucionalista G. JAUREGUI señala que "Se delimitan las relaciones internacionales como si se tratase de una materia con contenido propio y por tanto equiparable al resto de materias que aparecen reseñadas en el artículo (149.1). Las relaciones internacionales no constituyen una *materia* como pueden serlo la agricultura, la industria...sino una *forma* específica a través de la cual se expresan determinadas actividades materiales con contenido propio. No hay una materia internacional sino un conjunto de actividades...", *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, pág. 17.

(2). Ver el análisis que de las sentencias del Constitucional hace el profesor A. LATORRE en "El contenido de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.3 de la C.E y el alcance de la garantía de cumplimiento de los tratados internacionales reservada a las Cortes u al Gobierno del Estado por el artículo 93 de la C.E.", en VV.AA.: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., pp. 7-22; también POMED SANCHEZ, L.A.: "La proyección exterior de las Acomunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional", *Revista de Administración Pública*, nº 123, septiembre-diciembre de 1990, pp. 211-257.

(3). Hay un voto particular de E. Díaz Eimil y otros magistrados en la sentencia del Tribunal Constitucional 137/1989 de 20 de julio sobre el "Comunicado de colaboración" entre la Xunta de Galicia y la Dirección General del Medio

Ambiente de Dinamarca, en el que se señala que sería "más conforme con el orden competencial diseñado por la Constitución y más cercano a la realidad actual de abrir espacios a la proyección exterior de las Comunidades Autónomas y Regiones, mediante fórmulas de colaboración y promoción que permitan, sin menoscabo de la política exterior del Estado, potenciar al máximo el nivel de vida, cultura y riqueza regionales" que "un concepto tan rígido y expansivo del título competencial del art. 149.1.3 de la Constitución, que conduce a negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad constitucional de realizar aquella clase de actividades y contactos que, aún teniendo dimensión internacional, no originan obligaciones inmediatas y actuales, ni suponen ejercicio de la soberanía, no inciden en la política exterior del Estado y no generan responsabilidad de éste frente a otros Estados.." Esta sentencia es analizada por L.A. POMED SANCHEZ: *op. cit.*, pp. 246-257.

(4). Sobre ello constatan PEREZ GONZALEZ Y PUEYO LOSA que "En el actual contexto de la sociedad internacional, orientada hacia unas estructuras contrastadas y evolutivas que favorezcan ad extra la cooperación internacional en terrenos cada vez más diversos, tiende a ser casi tópica la verificación de un doble fenómeno de internacionalización o supranacionalización, por una parte, y de descentralización de los distintos entes políticos soberanos actuantes en la escena internacional, por otra...", "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", VV.AA: *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, VI Jornadas de la APDIPRI, Santiago, 1982, pág. 21.

(5). Que se recoge en los estatutos de autonomía de Andalucía, Aragón, País Vasco, Asturias, Cataluña, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla-Laón, Extremadura y Galicia. Una sistematización de los estatutos de autonomía en función de las competencias reconocidas a las CC.AA en este ámbito en REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*, *op. cit.*, pp. 236-249 y en PEREZ GONZALEZ, M.: "Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: reflexiones sobre el caso gallego", *op. cit.*

(6). Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña, País Vasco, Canarias, Madrid, Murcia y Navarra.

(7). Evidentemente también se realiza por medio de la colaboración con la Administración central, y veremos algún caso, pero entonces no responde a la concepción particular de la C.A en materia de cooperación, sino a la oferta integradora del Estado y a la sujeción a ésta de la Comunidad Autónoma de que se trate que, en esos supuestos, no se separa de la doctrina estatal. Por otra parte, hay CC.AA como la gallega que no realizan estrictamente cooperación internacional para el desarrollo, puesto que las acciones se dirigen a gallegos residentes en el exterior, aunque utilizan para ello algunos mecanismos propios de la cooperación para el desarrollo.

(8). Según el PACI Seguimiento sobre cooperación descentralizada de 1990: hay un estudio de la FEDERACION ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS que para 1991 da la cifra de 2.909.620592 pts., el 2,4 % de la AOD española ese año. se trata de *La cooperación descentralizada al desarrollo en España. Estudio sobre la cooperación de las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas*, 2 Vol., Madrid, AECI-FEMP-Consejo de Municipios y Regiones de Europa, 1992, pág. 5..

(9). "El principal objetivo, matriz de toda la proyección exterior, es alcanzar una mayor aproximación política y económica con los países europeos comunitarios...un segundo objetivo estrictamente económico es captar inversiones extranjeras para Cataluña y fortalecer las relaciones comerciales con los principales socios de Cataluña (países europeos comunitarios, Estados Unidos, Japón y el Sudeste asiático)...", VILLALONGA VADELL, A.: "Las relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma de Catalunya y América Latina", *Afers Internacionals* n° 23-24, 1992, pág. 295. Además, las relaciones con los países de en desarrollo tienen una lectura política referida a la liberación de los pueblos, y las actividades de carácter económico con América Latina tienen aquella misma orientación comercial: apertura de Centros de Promoción de Negocios en México, Montevideo y Santiago de Chile, precisamente los países visitados por el Presidente de la Generalitat, *Ibidem*, pág. 297.

(10). 12 millones de pesetas al año desde 1989 para la ejecución de proyectos en Camerún, por *Medicus Mundi*, en Bolivia y Brasil por *Manos Unidas*, en Tanzania, por *Tanzaragón* y en Perú y Colombia, por *Acción Solidaria Aragonesa*.

(11). La financiación todos los años de los proyectos de la ONGD *Acción Solidaria Aragonesa* incide en esa pretensión de singularizar la cooperación autonómica respecto a la estatal.

(12). 79.300.000 pts. en 1989, 89.590.000 pts. en 1990 y 135.750.000 pts. en 1991.

(13). SECRETARIA GENERAL DE ACCION EXTERIOR: *Cooperación pública vasca* para el desarrollo. Ayudas al Tercer Mundo. Memoria 1988-1991. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1991, pág. 8.

(14). Extraídos del preámbulo y los artículos 1 y 2 del decreto 352/1991 de 28 de mayo por el que se regulan las ayudas para la cooperación y el desarrollo para 1991, *BOPV* de 6 de junio de 1991, reproducido en *Cooperación pública vasca. Ayudas al Tercer Mundo. Memoria 1988-1991*, op. cit., pp. 123-125.

(15). Decreto 596/1991, *BOPV* de 29 de octubre, reproducido también en *ibidem*. pp. 153-175. En el Programa para 1990 ya se preveía el establecimiento de dos vías de financiación, la de microproyectos de ONG, decreto 127/1990 de 8 de mayo, *BOPV* de 24 de mayo y la de proyectos de desarrollo integral, decreto 156/1990, *BOPV* de 15 de junio de 1990, aunque la regulación definitiva de ambas no se establece hasta 1991 en los decretos citados.

(16). Algunos de los criterios de selección de los proyectos son la "transferencia de tecnología y de bienes prioritariamente originarios del País Vasco" (art. 8 c).4). "proyectos en los que participen empresas mixtas del País Vasco y del país beneficiario" (art. 8 c).7) y "la aportación de recursos humanos originarios del País Vasco a las tareas de formación" (art. 8 c).9). En el mismo sentido se especifica en el Decreto la financiación de un Programa de Formación "que se llevará a cabo por técnicos de Euskadi dentro del País Vasco o en los países beneficiarios" que tendrá como "objetivo primordial la asistencia técnica y/o la transferencia de tecnologías existentes en el País Vasco..." (art. 2).

(17). DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO. GOBIERNO VASCO: *Análisis previo para la definición de actuaciones de ayuda al desarrollo*, Bilbao, Estrategias Empresariales Europeas, 1989, Vol. I, pág. 4.

(18). Art. 5.c): "Participación de los beneficiarios en su ejecución. Será necesaria la involucración de las autoridades locales y, en su caso, la participación de empresas u organismos de la zona donde se desarrolle la acción". En el caso de los microproyectos de ONGD, los requisitos en este sentido son la participación de los beneficiarios en la ejecución del proyecto y la participación de empresas u organismos locales de la zona donde se desarrolla la acción (art. 4.i).

(19). En realidad desde 1985, cuando un grupo de ONG solicitó a las fuerzas políticas que dedicaran el 0,7% del presupuesto a la cooperación para el desarrollo, se dedicaba dinero a ello, a través de una partida presupuestaria titulada "Subvención a entidades y organismos sin fines de lucro con destino a programas de ayudas a familias necesitadas del Tercer Mundo", dotada ese año y los dos siguientes con 10 millones de pesetas; pero no constituía una política elaborada de cooperación para el desarrollo. En la ley de presupuestos de 1988 se fijó una partida de 300 millones para la "Cooperación con el Tercer Mundo: financiación de actividades de ayuda al desarrollo", momento que se considera el origen del Programa de Cooperación para el Desarrollo del País Vasco, que ha ido evolucionando no sólo financiera sino también institucional y políticamente.

(20). En 1989 fueron 430 millones, en 1990 600 para el primer programa y 300 para el segundo y en 1991, 650 y 350 millones respectivamente.

(21). Un análisis pormenorizado de la distribución porcentual de las ayudas por sectores y por países en la Memoria citada, pp. 90-100. También, para 1989, HEGOA: "¿Cuál es el destino de la cooperación vasca al desarrollo?", *Haize Hegoa* nº 3, febrero-marzo de 1990, pp. 24-25.

(22). Resolución de 8 de mayo de 1989 del Consejero de Hacienda y Finanzas y el Consejero-Secretario de la Presidencia del Gobierno Vasco por la que se aprueba la subvención de proyectos de cooperación con el Tercer Mundo.

(23). Según resolución de 5 de diciembre de 1989 del Consejero-Secretario de la Presidencia del Gobierno Vasco, la convocatoria para la presentación de proyectos en el Decreto 223/1989 de 24 de octubre.

(24). Resolución del Consejero-Secretario de la Presidencia del Gobierno Vasco de 11 de octubre de 1990, de acuerdo con lo establecido en el decreto 127/1990 de 8 de mayo.

(25). Resolución de 13 de diciembre de acuerdo con el decreto 156/1990 de 5 de junio.

(26). 1). "La cooperación al desarrollo es un deber ético de solidaridad", 2). La Comunidad Valenciana participa de los valores democráticos universales...por ello el Programa da prioridad ano sólo a las necesidades básicas y al crecimiento económico, sino también a la redistribución de la renta, la justicia social, la extensión cultural y el desarrollo institucional", 3). "La cooperación no debe interferir en la soberanía nacional ni en el modelo político-social asumido democráticamente por cada país"...etc. PROGRAMA DE COOPERACION Y SOLIDARIDAD NORTE-SUR: *Memoria 1990*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1991, pp. 24-26.

(27). Principio nº 11, *ibidem*, pág. 26.

(28). *Ibidem*, pág. 29.

(29). *Ibidem*, pág. 39., *BOE* de 17 de octubre de 1991.

(30). Orden de 2 de mayo de 1990 de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social por la que se convocan subvenciones para proyectos de investigación para el Programa de Cooperación y Solidaridad con los países en vías de desarrollo, *DOGV* de 5 de junio de 1990.

(31). *Ibidem*, pág. 51.

(32). Convocatoria para 1991, orden de 6 de mayo de 1990 de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, *DOGV* de 6 de junio de 1990. Se repiten los

términos de la convocatoria anterior.

(33). Decreto 48/1989 de 4 de abril del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se crea la Comisión Ejecutiva para la aplicación del Programa de Cooperación con los países en vías de desarrollo, *DOGV* de 12 de abril de 1989 y Orden de 23 de junio de 1989 de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social por la que se regula el Consejo Asesor de la Comisión Ejecutiva,

(34). *BOE* de 17 de octubre de 1991.

(35). 100 millones en 1989, 135 en 1990 y 223 en 1991, según datos del estudio citado de la Federación Española de Municipios y Provincias, pág. 26.

(36). De 1 de junio de 1987, *BOE* de 17 de octubre de 1991.

(37). *BOE* de 17 de octubre de 1991.

(38). Preámbulo del acuerdo con la AECI.

(39). Sólo recoge las actividades de cooperación de los municipios de más de 20.000 habitantes.

(40). BORRAS RODRIGUEZ, A.: "Proyección exterior de las Comunidades Autónomas", *op.cit.*, pág. 35. Sobre ello también dice L.A. POMED SANCHEZ que "no todo aquello que presente una componente internacional debe incluirse inmediatamente dentro de las atribuciones del Estado. Ciertamente es que el hermanamiento de ciudades, el intercambio de informaciones o de experiencias entre entidades públicas de distintos Estados, son supuestos de relaciones internacionales, entendidas éstas en su más amplio sentido, pero resulta más cuestionable concluir que por esta razón deba residenciarse su gestión en los órganos centrales del Estado", *op. cit.*, pág. 215.

(41). Que ha llegado a que algún Ayuntamiento alcance acuerdos no ya con autoridades locales, sino con Ministerios extranjeros, como el Programa de Formación de Maestros en Nicaragua que gestiona el Ministerio de Educación nicaragüense y en el que colaboran distintos Ayuntamientos, entre ellos el de Granollers (Barcelona).

(42). Es la entidad gestora de los siguientes proyectos: en 1989, subvención para la adquisición de un aula itinerante en Managua para el programa de alfabetización; difusión de la cultura y el folclore saharauí; en 1990, difusión de la cultura y la artesanía saharauí; programa "Vacaciones en Paz" para niños saharauí; cinco becas para estudiantes saharauí en colaboración con la Universidad de Cádiz; programa de atención sanitaria a enfermos saharauí, con la colaboración de la Universidad de Cádiz, el Hospital Universitario de Puerto

Real y el Servicio Andaluz de Sanidad de Cádiz; programa de equipamiento técnico para hospitales saharauis; programa de reciclaje técnico de profesores saharauis y programa de equipamiento a los colegios saharauis. Además se contabilizan como cooperación para el desarrollo otras acciones que no lo son como el apoyo a la creación de una asociación de amigos del Sahara y otras acciones políticas en el mismo sentido. Puerto Real está hermanado con Tichla (RASD). Datos de FEMP: *op.cit.*, pp. 33-34.

(43). A los que ha destinado 10, 15 y 16 millones de pesetas respectivamente para los años 1989, 90 y 91.

(44). Se han gastado en 1989 y 1990 40 y 50 millones de pesetas respectivamente en la construcción de una guardería en Zaragoza (Chile), la restauración de fachadas en el centro histórico de La Habana; intercambio de estudiantes y financiación de proyectos de investigación con la Universidad de La Plata (Argentina) ciudad con la que se ha hermanado el Ayuntamiento de Zaragoza y colaboración en legislación medioambiental con Mendoza (Argentina). Se contabiliza un programa de promoción de inversiones aragonesas en Rusia que no puede considerarse cooperación para el desarrollo. FEMP: *op. cit.*, pág. 65.

(45). En total, 4, 6 y 10 millones de pesetas en 1989, 90 y 91; casi todos los proyectos se refieren al Sahara.

(46). El Consejo de Municipios y Regiones de Europa, Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales, Unión Internacional de Autoridades Locales, Federación Internacional de Alcaldes, Federación Mundial de Ciudades Unidas, Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, Unión de Ciudades y Capitales Iberoamericanas, Organización Iberoamericana de Cooperación Interprovincial, la Federación Española de Municipios y Provincias, el Centro de Estudios Municipales de Cooperación Interprovincial, etc. Las dos últimas son organizaciones españolas, sobre las actividades de las citadas anteriormente ver GALINSOGA JORDA, A., BLANC ALTEMIR, A. y NOVELL FABREGAT, A.: "La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo", *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica* nº 237, enero-marzo de 1988, pp. 881-923.

(47). Se trató de una operación de ayuda gestionada por la Cruz Roja en la que la entidad colaboradora fue la FEMP.

(48). Por ejemplo el Ayuntamiento de Arbucies (Gerona), además de otras actividades, aporta anualmente el 0,4% de su presupuesto al Fons Catala, sin adjudicación a proyectos concretos; Tarragona también subvenciona el Fondo con una cantidad fija y es el Fons el que realiza la cooperación de los Ayuntamientos de Manresa, Moncada i Reixac y Blanes.

(49). "Esta fórmula estimula la cooperación y revierte al cooperante una nueva dimensión de su proyección internacional", FEMP: *op. cit.*, pág. 261. Como se ve aquí de nuevo, en la cooperación vasca, ya sea a nivel autonómica o local, subyace una vocación de proyección internacional por encima de otras consideraciones.

(50). 87.892.786 pts. en 1989, 109.548.677 pts. en 1990 y 110.000.000 pts. en 1991. Es el primer Ayuntamiento que asumió la recomendación de Naciones Unidas de dedicar el 0,7% de sus presupuestos a la cooperación.

VII. Conclusiones

VII. Conclusiones

"No sé cuál, pero debe haber una alternativa"

M. Benedetti

Finalizamos este trabajo con una sensación similar a la resignación de Antonio López ante la imposibilidad de reproducir en un cuadro la luz del sol sobre un membrillo. A pesar de haber intentado atenernos a los datos y a las cifras, a veces en exceso, para no sobrepasar la realidad de la que son un reflejo, a pesar de haber partido de hipótesis razonables y de contar con modelos para la comparación, la política española de cooperación para el desarrollo se nos sigue apareciendo como algo inasible y éste, por ello, como el capítulo más complicado.

En primer lugar, la cooperación para el desarrollo es una realidad positiva que se ha establecido en la Sociedad Internacional contemporánea como alternativa de pacificación a las relaciones de dominación y dependencia características del colonialismo. En la dinámica de evolución constante del conjunto de las relaciones internacionales se han ido articulando los instrumentos y elaborando las doctrinas sobre las que se sostiene la cooperación para el desarrollo de forma que ésta se configura inicialmente como una vía imprescindible por la que canalizar las relaciones Norte-Sur y como un factor de integración de los países en desarrollo en el circuito de las relaciones internacionales regidas por los

Estados industrializados. Sin embargo, la cooperación para el desarrollo se encuentra desbordada por la persistencia del subdesarrollo y sus consecuencias, el gran fracaso de la Sociedad Internacional contemporánea, porque al tratarse de un mecanismo ideado por ese sistema de relaciones para solucionar un problema, el subdesarrollo, generado por su mero funcionamiento, únicamente alcanza, en el mejor de los casos, a atajar sus efectos, pero no a eliminar sus causas. Por otra parte, tampoco está demostrada su eficacia en ese aspecto limitado.

El aumento de los elementos de interdependencia que globalizan la Sociedad Internacional implican la necesidad de intensificar y diversificar las actitudes solidarias. Partiendo del carácter dinámico de la Sociedad y las relaciones internacionales, ello significa la incorporación de nuevas formas de cooperación más allá de las transferencias de recursos en que se ha basado la cooperación para el desarrollo tradicional, y se ve favorecido por la perspectiva que aporta a las relaciones internacionales el fin del conflicto Este-Oeste que ha vaciado en gran medida a las que se enmarcan en el eje Norte-Sur de su contenido de seguridad.

Ya se pueden encontrar concreciones de la apertura de nuevas vías por las que hacer transcurrir las relaciones entre los países industrializados y aquellos que se encuentran en desarrollo por ejemplo en el diálogo de la CE con el Grupo de Río, foro de concertación a partir de la existencia de cuestiones de interés común cuya gestión pasa por el desarrollo real, no únicamente por la adopción de medidas asistencialistas; o las tendencias regionales de Estados Unidos con el Tratado NAFTA y la Iniciativa para las Américas. En definitiva, la conjugación del hecho de la interdependencia y el valor de la solidaridad. Las relaciones

que se establecen en la sociedad internacional están abiertas a todas las posibilidades que quieran plantear sus miembros y su misma evolución permite introducir innovaciones sin producir grandes fracturas, por lo que no hay necesidad de constreñirse a lo establecido especialmente si no se ha mostrado lo útil que se pretendía. La mera existencia de esas posibilidades supone una crítica a los resultados de lo que viene siendo la cooperación internacional para el desarrollo y pone de manifiesto su obsolescencia como instrumento fundamental a través del que canalizar las relaciones entre los Estados de distinto grado de desarrollo fuera de un marco de enfrentamiento. No quiere ello decir que sea intrínsecamente perversa, sólo que está desbordada por sus mismos propósitos y que si bien fue necesaria, no es suficiente.

En cuanto a la política española de cooperación para el desarrollo, su configuración no procede de una exigencia de la evolución de las relaciones internacionales, concretamente las que, a partir del proceso de descolonización, se han establecido entre los países industrializados y democráticos occidentales y sus antiguas colonias. La cooperación española para el desarrollo es uno de los factores de cambio democrático en la política exterior -junto a la universalización de las relaciones diplomáticas, el compromiso con los derechos humanos, el apoyo a los procesos de paz y democracia y la incorporación a las organizaciones internacionales de carácter democrático- acorde con la transformación política interna en el mismo sentido y con las nuevas ideas que, respecto al mundo en desarrollo y especialmente América Latina, inspiran la política exterior democrática.

Este origen de la cooperación española plantea una distorsión respecto a la idea que subyace inicialmente al hecho de la cooperación internacional para el desarrollo; esa distorsión ha influido en cierta precipitación en su elaboración y ha desembocado en un claro mimetismo respecto a los esquemas seguidos por otros países, de los que no se ha podido recoger también su coherencia política.

Por una parte, en esa dinámica general de cambio, la elaboración de la política de cooperación para el desarrollo ha estado y está condicionada por la adopción de otras medidas en el terreno de la política exterior, como la integración en la CE, con su propia política de cooperación divergente de la española, que ha requerido la adaptación de ésta a aquélla, con el resultado de que un buen porcentaje de los fondos españoles destinados a la cooperación para el desarrollo se desvíen hacia los países prioritarios en esa materia para la CE. Por otra parte, la trayectoria particular de las relaciones de España con los países de América Latina no tiene puntos de comparación con las que vinculan a los países europeos con sus antiguas colonias y que precisamente han determinado las actuales relaciones de cooperación para el desarrollo. La dependencia concurrente, aunque en distintos grados, tanto de España como de los Estados latinoamericanos respecto a Estados Unidos limita las posibilidades de desplegar una política de cooperación fuera de los márgenes tradicionales de las relaciones Norte-Sur, de forma que a pesar de que se trata de una política creada ex novo -incompatible doctrinalmente con la dictadura, con la posición internacional de ese régimen y con sus posibilidades económicas- y eximida del neocolonialismo que impregna otros casos, se ha reproducido el esquema de transferencias con escasa incidencia en los

verdaderos procesos de desarrollo de los países beneficiarios.

Partiendo de un planteamiento político aceptable del conjunto de las relaciones con los Estados latinoamericanos, cifrado en la creación de la Comunidad Iberoamericana, los sucesivos gobiernos que han introducido y consolidado la cooperación para el desarrollo en la política exterior española no han alcanzado en este terreno más que unas realizaciones desvaídas muy perfectibles. Hemos señalado más arriba que la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo por sí sola y tal como está concebida, es mínima y continuar reproduciéndola sin más aportaciones no tiene sentido.

En nuestra opinión y para el caso de España respecto a América Latina, deberían haberse aprovechado las circunstancias diferenciadoras que rodean sus relaciones en beneficio de una mayor originalidad, por ejemplo en la búsqueda de intereses comunes como base de acciones coordinadas en el plano internacional, desde el realismo de la asunción de las limitaciones señaladas más arriba.

Desde esa perspectiva amplia España debería dotar de contenido real a la idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones de la que la cooperación para el desarrollo tradicional, de hecho cuantitativamente exigua y cualitativamente poco relevante, sólo sería un aspecto complementario.

Tampoco en el terreno de la organización administrativa ha habido

originalidad, únicamente se ha elegido un esquema intermedio adecuado a la ambigüedad de la posición española a mitad de camino entre todas las posibilidades que hemos sistematizado, según el origen de vinculación colonial o no de las relaciones con los países con los que se realiza la cooperación, en dos modelos, basado uno en la creación de un Ministerio y otro en la de una Agencia. En España se ha establecido un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, la Agencia Española de Cooperación Internacional, que actúa según las líneas dictadas por el Gobierno separándose del modelo de agencia menos politizado instaurado en otros países con una concepción diferente, por razones históricas e ideológicas, de la cooperación para el desarrollo.

No se ha ordenado, por otra parte, la cooperación descentralizada de forma que se está utilizando expansivamente un instrumento en principio restringido por afectar a la política exterior, pero al mismo tiempo, por su naturaleza y modalidades, abierto. La clarificación de esa contradicción requeriría profundizar en un debate de consecuencias políticas imprevisibles. Además, desde las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales se ha vuelto a reproducir el esquema estatal con todos sus defectos.

Tampoco hay una doctrina sobre la cooperación no gubernamental, con un resultado final confuso de gestión privada de las ideas y los fondos públicos, que se aleja del punto de partida de la función del Estado de atender a las expectativas o las inquietudes sociales financiando las iniciativas privadas.

En definitiva, España cuenta con una política de cooperación internacional para el desarrollo, es un país donante que forma parte del CAD, pero no ha aprovechado ni todas las posibilidades que ofrece el mismo instrumento de la cooperación internacional, ni las que se derivan de sus relaciones especiales con ese subcontinente. Hay un soneto de Quevedo que resume bien la impresión que deja la cooperación española:

"... después de tantas lágrimas perdidas,
tantos pasos sin concierto dados,
sólo se queda entre las manos mías
de un engaño tan vil conocimiento
acompañado de esperanzas frías..."

Sin embargo hay que reiterar que la cooperación para el desarrollo es, al margen de su eficacia, el resultado de una actitud positiva ante las desigualdades y que ha sido símbolo de un cambio muy significativo -de la dominación a la cooperación-en las relaciones internacionales.

VIII. Bibliografía

VIII. Bibliografía

Intentando dotar de utilidad a la bibliografía manejada para la elaboración de este trabajo, la hemos ordenado temáticamente ubicando las obras en una serie de apartados según un criterio de clasificación descendiente de lo general a lo particular:

1. Bibliografía general
2. Relaciones internacionales: teoría
3. Derecho Internacional
 - 3.1. Derecho Internacional al/del desarrollo
4. Desarrollo y subdesarrollo: relaciones Norte-Sur y Nuevo Orden Económico Internacional
5. Desarrollo y subdesarrollo: América Latina
6. Cooperación internacional para el desarrollo
7. Políticas de cooperación internacional para el desarrollo
8. Comunidad Europea: cooperación para el desarrollo y relaciones con América Latina
9. Organizaciones No Gubernamentales
10. España
 - 10.1. Marco jurídico de la política exterior
 - 10.2. Política exterior
 - 10.3. Relaciones con América Latina y cooperación para el desarrollo

Quizá el contenido del primer apartado, bibliografía general, sea demasiado heterogéneo porque en él hemos incluido las obras que efectivamente enmarcan el tema de estudio en sus aspectos generales, pero también aquellas otras que hemos utilizado en algún momento de la investigación sin asignarlas a un tema concreto de la misma. Aunque alguno de los apartados podría haberse desdoblado en varios, hemos preferido no limitarlos demasiado, con el fin de no repetir las obras que hubieran cabido en distintos de ellos.

I. Bibliografía general

AA.VV.: *El mundo en el año 2000*, Madrid, Tecnos, 1982

El nuevo orden mundial o la conquista interminable, Tafalla, Txalaparta, 1991.

ABELLAN, J.L.: *La idea de América*, Madrid, Istmo, 1972.

ALGER, Ch.: "Le local et le mondial: comment percevoir, analyser et assumer leurs interconexions?", *Revue Internationale des Sciences Sociales* nº 117, agosto de 1988, pp. 350-380.

ASTURIAS, M.A.: *Latinoamérica y otros ensayos*, Madrid, Guadiana, 1968.

BENZ, W. y GRAML, H. (comp.): *El siglo XX. Problemas mundiales entre los dos bloques de poder*. Vol.III, Madrid, Siglo XXI, 1984.

BERGSTEN, C.F. y KRUSE, L.b. (eds.): *World Politics and International Economics*, Washington, Brookings Institution, 1975.

BUNGE, M.: *Ciencia y desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XX, 1984.

CAMERON, R.: *Historia económica mundial. Desde el paleolítico hasta el presente*, Madrid, Alianza Universidad, 1989.

COMISION MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (INFORME BRUNDTLAND): *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza, 1988.

DIAZ, E.: *Sociología y Filosofía del Derecho*, Madrid, Taurus, 1984.

DOLLOT, L.: *Les relations culturelles internationales*, París, PUF, 1964.

DOMINGO, M.: *¿Qué es España?*, Madrid, Ed. Atlántida, 1925.

EDMONDS, R.: *Política exterior soviética (1962-1973). La paradoja de una superpotencia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977.

FANON, F.: *Los condenados de la tierra*, México, FCE, 1963.

FLORES OLEA, V. (ed.): *Relación de Contadora*, México D.F., FCE, 1988.

FUKUYAMA, F.: *El fin de la Historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1992.

GANIVET, A.: *Idearium español. El porvenir de España*, Madrid, Espasa Calpe, 1981 (11ª ed.).

GUNDER FRANK, A.: *La crisis mundial. 2.El Tercer Mundo*, Barcelona, Bruguera, 1980.

HALPERIN DONGHI, T.: *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza, 1969.

HARVEY, E.R.: *Políticas culturales en Iberoamérica y el mundo*, Madrid, Tecnos-Quinto Centenario, 1990.

HOFFMAN, S.: "L'ordre international", en GRAWITZ, M. y LECA, J.: *Traité de Science Politique*, Vol. I: *La Science Politique, sciences sociales. L'ordre politique*, París, PUF, 1985, pp. 665-698.

HOLLY, D.: "Les Nations Unies et le Nouvel Ordre Economique Mondial", *Etudes Internationales*, Vol. VIII, nº 3, septiembre de 1977, pp. 500-515.

ITURRIETA, A.: "Líneas de reflexión en torno a los conceptos de América Latina e Iberoamérica", *Sistema*, nº 60/61, junio de 1984, pp. 283-307.

HOPKINS, J.W.: *Latin America and Caribbean: Contemporary Record*, Nueva York, Holmes and Meier, 1983.

INSULZA, J.M.: "Estados Unidos y la nueva realidad internacional: límites y desafíos", en PORTALES, C. (comp.): *El mundo en transición y América Latina*, Buenos Aires, GEL/RIAL, 1989, pp. 87-130.

JOUBE, E.: *Le Tiers Monde dans la vie internationale*, París, Berger Lévrault, 1986.

KAPLAN, M.: *Estado, cultura y ciencia en América Latina*, Tokio, United Nations University, 1981,

KARSH, E.: "International Cooperation and Neutrality", *Journal of Peace Research*, Vol. 25, nº 1, marzo de 1988, pp. 57-67.

LACOSTE, Y.: *Unité et diversité du Tiers Monde*, París, La Découverte, 1988. 3 Vol.

LAMBERT, D.C.: *Les économies du Tiers Monde*, París, Armand Colin, 1974.

LEVESQUE, J.: *L'URSS et sa politique internationale de 1917 á nos jours*, París, Armand Colin, 1980.

LUCENA SALMORAL, M. (coord.): *Historia de Iberoamérica. Tomo III. Historia contemporánea*, Madrid, Cátedra-Quinto Centenario, 1988.

LLAMAS CASCON, A.: "Nota sobre *Los valores superiores* de Gregorio Peces-Barba", en PECES-BARBA, G. (ed.): *El fundamento de los Derechos Humanos*, Madrid, Debate, 1989, pp. 215-228.

MEIER, G.M.: *The International Economics of Development. Theory and Practice*, Nueva York, Harper and Row, 1968.

MEIER, G.M. y SEERS, D. (eds.): *Pioneros del Desarrollo*, Madrid, Tecnos (para el Banco Mundial), 1986.

MESA, R.: "Europa, la Comunidad y los cambios en el Este. Una perspectiva desde las Relaciones Internacionales", *RIE* Vol. XVII, nº 3, 1990, pp. 745-781.

NISBET, R.: *Historia de la idea de progreso*, Barcelona, GEDISA, 1991.

OCDE: *Directives pour l'établissement des rapports statistiques*, París, OCDE, 1988.

Statistiques de la dette extérieure, París, OCDE, 1991.

PECES-BARBA, G.: *Curso de Derechos Fundamentales. I, Teoría general*, Madrid, Eudema Universidad, 1991.

PNUD: *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990.

Desarrollo humano. Informe 1991, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991.

Rapport mondial sur le développement humain 1992, París, Economica, 1992.

RICO, F.C.: "Crisis ¿y recomposición? de la hegemonía norteamericana. Algunas reflexiones en torno a la coyuntura internacional en la segunda mitad de los 80" en MAIRA, L. (ed.): *El sistema internacional y América Latina. ¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires, GEL/RIAL, 1989.

ROJAS MIX, M.: *Los 100 nombres de América. Eso que descubrió Colón*, Barcelona, Lumen, 1991.

SANDFORD (Informe): *Pobreza, conflicto y esperanza: un momento crítico para Centroamérica*, Madrid, Tecnos, 1989.

SANTA CRUZ, H.: *Cooperar o perecer. El dilema de la comunidad mundial*, Vol. I: 1941-1960, los años de la creación, Vol. II: luces, sombras y tormentas en los años maduros, Buenos Aires, GEL, 1984 (Vol. I) y 1988 (Vol. II).

SARAVI, T.: *Imperialismo y dominación cultural. Por qué pensamos "en extranjero"*, Buenos Aires, Ed. Granica, 1974.

SERFATY, S.: *La politique étrangère des Etats Unis de Truman á Reagan. Les années difficiles*, París, PUF, 1986.

SIERRA BRAVO, R.: *El método marxista*, Madrid, Paraninfo, 1985.

SKOGLY, S.I.: "Human Rights Reporting: The "Nordic" Experience", *Human Rights Quartely*, nº 12, 1990, pp. 513-528.

TOFFLER, A.: *El cambio del poder*, Barcelona, Plaza y Janés, 1992.

TRUYOL, A.: *Los Derechos Humanos*, Madrid, Tecnos, 1975.

UNESCO: *Déclaration des principes de la coopération culturelle*, París, UNESCO, 1967.

VERNON, R.: "L'interdépendance globale dans une perspective historique", en OCDE: *Interdépendance et coopération dans le monde de demain*, París, OCDE, 1987.

2. Relaciones Internacionales: Teoría

ARENAL, C.: "Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual", *REI*, Vol. 4, nº 3, julio-septiembre de 1983, pp. 501-524.

"La teoría y la ciencia de las Relaciones Internacionales hoy: retos, debates y paradigmas", *Foro Exterior*, Vol. XXIX, nº 4, 1989, pp. 583-629.

Introducción a las Relaciones Internacionales, Madrid, Tecnos, 1990 (3ª ed.).

CAPORASO, J.A.: "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations", *International Organization*, Vol. 46, nº 3, verano de 1992, pp. 599-632.

CAPUTO, O. y PIZARRO, R.: *Dependencia y relaciones internacionales*, San José, EDUCA, 1982.

COMBACAU, J. y REUTER, P.: *Institutions et relations internationales*, París, PUF, 1980.

DEHOUSSE, R.: "Federalisme, asymétrie et interdépendance: aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral", *Etudes Internationales*, Vol. XX, nº 2, pp. 283-309.

GARNETT, J.: *Commonsense and the Theory of International Relations*, Albany, State University of New York Press, 1984.

HAZLETON, W.: "Los procesos de decisión y las políticas exteriores", en WILHEMY, M.: *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1987, pp. 15-35.

KEOHANE, R.: *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. y NYE, J.: *Power and Interdependence*, Boston, Little, 1977.

MEDINA, M.: *Teoría y formación de la sociedad internacional*, Madrid, Tecnos, 1983.

MENA, C.E.: *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior*, Buenos Aires, GEL, 1989.

MERLE, M.: *Forces et enjeux dans les relations internationales*, París, Economica, 1981.

La politique étrangère, París, PUF, col. Perspectives internationales, 1984.

"L'élaboration de la politique étrangère" en GRAWITZ, M. y LECA, J. (dir.): *Traité de Science Politique*, París, PUF, 1985, Vol. 4, pp. 467-533.

Sociología de las Relaciones Internacionales, Madrid, Alianza Universidad, 1991 (2ª edición revisada y ampliada).

MESA, R.: *Teoría y práctica de Relaciones Internacionales*, Madrid, Taurus, 1977.

La Sociedad Internacional contemporánea. Documentos básicos, 2 Vol., Madrid, Taurus, 1984.

"El proceso de toma de decisiones en política exterior", *Documentación Administrativa*, nº 205, julio-septiembre de 1985, pp. 143-163.

"Factores de paz y elementos de crisis en la sociedad internacional contemporánea", *REI*, Vol. 7, nº 4, octubre-diciembre de 1986, pp. 1059-1087.

MODELSKY, G.A.: *Theory of Foreign Policy*, Londres, Praeger, 1962.

NICHOLSON, M.: *Formal Theories in International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

NORMAN, R.T.: "A Local Government Approach to World Order", *Peace and Change*, Vol. X, nº 1, 1984, pp. 53-61.

O'LEARY, M.K.: "Foreign Policy and Bureaucratic Adaptation", en ROSENAU, J.: *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, Nueva York, John Willey-SAGE, 1974, pp. 55-70.

OLSON, W. C. (ed.): *The Theory and Practice of International Relations*, New Jersey, Prentice Hall, 1991 (8ª ed.).

ROSENAU, J.: *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, Nueva York, John Willey-SAGE, 1974.

The Scientific Study of Foreign Policy, Londres, Francis Pinter, 1980.

RUSSELL, R. (ed.): *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1990.

SNYDER, R., BRUCK, H. y SAPIN, B.: "Decision making as an approach to the study of international politics", en SNYDER, R., BRUCK, H. y SAPIN, B. (ed.): *Foreign Policy Decision Making*, Nueva York, Free Press, 1962.

SONDERMANN, F.A.: "The Theory of National Interest", en OLSON, W. C. (ed.): *The Theory and Practice of International Relations*, New Jersey, Prentice Hall, 1991 (8ª ed.), pp. 35-42.

STEIN, A.: *Why Nations Cooperate: Circunstance and Choice in International Relations*, Ithaca, N.Y, Cornell University Press, 1990.

TRUYOL, A.: *Las relaciones internacionales como sociología*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973.

La Sociedad Internacional, Madrid, Alianza, 1977 (2ª ed.).

WILHEMY, M.: *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1987.

3. Derecho Internacional

ANAND, R.P.: "Sovereign Equality of States in International Law", *RCADI*, Vol. 197, 1986 (II), pp. 13-228.

BASDEVANT, J.: *Dictionnaire de la terminologie du Droit International*, París, Sirey, 1960.

BARBERIS, J.A.: *Los sujetos de Derecho Internacional actual*, Madrid, Tecnos, 1984.

BLANC ALTEMIR, A.: *La violación de los derechos fundamentales como crimen internacional*, Barcelona, Bosch, 1990.

CARREAU, D., FLORY, T. y JUILLARD, P.: *Droit international économique*, París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1990.

CARRILLO SALCEDO, J.A.: *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid, Tecnos, 1991.

CASTAÑEDA, J.: "Valeur juridique des résolutions des Nations Unies", *RCADI*, Vol. 129, 1970, (I), pp. 211-331.

COLLIARD, C.A.: *Spécificité des États, théorie des statuts juridiques particuliers et inégalité compensatrice*, en *Melanges Reuter*, París, Pedone, 1981, pp. 153-180.

ELIAN, G.: "Le principe de la souveraineté sur les ressources nationales et ses incidences juridique sur le commerce internationale", *RCADI*, Vol. 149, 1976 (I), pp. 1-86.

ELLIS, M.: "The NIEO and General Assembly Resolutions: the Debate over the Legal Effects of general Assembly Resolutions Revisited", *California Western International Law Journal*, nº 15, 1985, pp. 647-700.

FLAUSS, J.F.: "Les réserves aux résolutions des Nations Unies", *RGDIP*, Vol. 85, nº 1, 1981, pp. 5-37.

FRIEDMAN, W.: *The Changing Structure of International Law*, Londres, Stevens and Sons, 1964.

IDA, R.: "Formation des normes internationales dans un monde en mutation: critique de la notion de soft-law", VV.AA.: *Mélanges Michel Virally*, París, Pedone, 1991. pp. 333-348.

MARCHISIO, S.: "Legal Features of Multilateral Aid", *Italian Yearbook of International Law*, 1986-1987, Vol. VII, pp. 105-132.

OBIETA CHALBAUD, J.A.: *El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos*, Madrid, Tecnos, 1985.

PEREZ GONZALEZ, M.: "EL Derecho Internacional de la cooperación: algunas reflexiones", ponencia presentada en *Jornadas de la AEPDIRI*, Vitoria, 26-28 de septiembre de 1991 (mimeo.).

PINTO, R.: *Le droit des relations internationales*, París, Payot, 1972.

PLANTEY, A.: *Derecho y práctica de la función pública internacional*, Madrid, INAP, 1981.

RAMCHARAN, B.G.: *The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights. Forty Years after the Universal Declaration*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989.

REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público. I Principios fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1987.

RODRIGUEZ CARRION, A.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 1987.

SEIDL-HOHENVELDERN, "General Course on Public International Law", *RCADI*, 1986 (III), pp. 13-264.

VEIL, P.: "Vers une normativité relative en droit international?", *RGDIP*, Vol. 86, 1982-1, pp. 5-47.

VIRALLY, M.: *Le droit international en devenir*, París, PUF, 1990.

WEIL, P.: "Vers une normativité relative en droit international?", *RGDIP*, Vol. 86, n° 1, 1982, pp. 5-47.

3.1. Derecho internacional al/del desarrollo

A.VV.: La formation des normes en droit international du développement, París, Éditions du CNRS, 1984.

AA.VV.: *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges Michel Virally*, París, Pédone, 1991.

El derecho al desarrollo o el desarrollo de los derechos, Madrid, Ed. Complutense, 1991.

ABELLAN, V.: "Codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional al Desarrollo", *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)* Vol. XXIX, nº 2-3, 1976, pp.369-396.

ALSTON, Ph.: "The Right to Development at the International Level", Colloque de l'Académie de Droit International, *Le droit au développement au plan international*, La Haye, 16-18 de octubre de 1979, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (RCADI)*, 1979, pp. 99-114.

ABI-SAAB, G.: "Le droit au développement", *Annuaire Suisse de Droit International*, 1988, Vol. XLIV, pp. 9-24.

ARA PINILLA, I.: *Las transformaciones de los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1990.

ATTFIELD, R. y WILKINS, B.: *International Justice and the Third World: Studies in the Philosophy of Development*, Londres, Routledge, 1992.

BARSH, R.L.: "The Right to Development as a Human Right: Results of the Global Consultation", *Human Rights Quarterly*, Vol. 13, nº 13, pp. 322-338.

BENCHIKH, M.: *Droit international du sous-développement. Nouvel ordre dans la dépendance*, París, Berger Lévrault, 1983.

BERMEJO GARCIA, R. y DOUGAN BEACA, J.D.: "El derecho al desarrollo: un derecho complejo con contenido variable" en *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 1985, pp.211-249.

BLANC, G.: "Peut-on encore parler d'un droit du développement?", *Journal du Droit International, Journal de Droit International (JDI)*, nº 4, octubre-diciembre de 1991, pp.903-945.

BULAJIC, M.: *Principles of International Development Law: Progressive Development of International Law Relating to a NIEO*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986.

CARRILLO SALCEDO, J.A.: "El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana", *REDI*, nº 1-4, vol. XXV, 1972, pp.119-125.

CASTAÑEDA, J.: "L'adoption par l'Assemblée Générales de la Déclaration sur le Droit au Développement" en *AFDI*, 1987, pp.614-628.

CHOUWDHURY, S.R. (ed.): *The Right to Development in International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992.

CHATTERJEE, S.K.: "The Charter of Economic Rights and Duties of States: an Evaluation after 15 years", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 40, julio de 1991, pp. 669-683.

DAILLIER, P.: "La réforme du programme des Nations Unies pour le développement. Continuité et rationalisation", *AFDI*, 1971, pp. 483-512.

Les institutions du développement, París, PUF, 1972.

DE VEY MESTDAGH, K.: "The Right to Development", *Netherland International Law Review (NILR)*, Vol. XXVII, nº 1, 1981, pp.31-53.

DUPUY, R.J.: *Communauté Internationale et disparités de développement*, *RCADI*, 1979 (IV), pp. 9-232.

FERNANDEZ TOMAS, A.: *Las estructuras de la cooperación para el desarrollo en Naciones Unidas*, Valencia, Diputación provincial de Valencia, 1987.

"Deuda externa, nuevo orden económico y ordenamiento jurídico internacional", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*, Erandio, Universidad del País Vasco, 1990, pp. 121-182.

FEUER, G.: *Technique juridique et valeurs morales en droit international du développement*, en *Melanges Colliard*, París. Pedone, 1984.

FEUER, G. y CASSAN, H: *Droit international du développement*, París, Dalloz, 1991 (2ª ed.).

FLORY, M.: *Droit international du développement*, París, PUF, 1977.

"La troisième décennie pour le développement", *AFDI*, 1980, pp.593-605.

"Adapting International Law to the Development of the Third World" en SNYDER, F.E. y SATHIRATHATI, S. (ed.): *Third World Attitudes toward International Law. An Introduction*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987.

"Souveraineté des États et coopération pour le développement", *RCADI*, Vol. 141, 1974 (I), pp.255-330.

FOCSANEANU, L.: "Endettement extérieur, négociation des dettes, control du crédit transnational", *Revue Générale de Droit International Public*, 1985, pp. 299-352.

GARCIA AMADOR, E.V.: *El derecho internacional del desarrollo. Una nueva dimensión del derecho internacional económico*, Madrid, Civitas, 1987.

GARZON CLARIANA, G.: "Sobre la noción de cooperación en el Derecho Internacional", *REDI*, nº 1, 1976, pp. 51-69.

GRIFFIN, K.: *Human Development and the International Development Strategy for the 90s*, Londres, MacMillan/United Nations, 1990.

GROS SPIELL, H.: *Derecho internacional del desarrollo*, Valladolid, Cuadernos de la Cátedra J.B. Scott, Universidad de Valladolid, 1975.

"El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana", *REI*, nº 1, 1980, pp. 41-60.

HAQUANI, Z.: "Le droit au développement: fondements et sources", *Le droit au développement au plan international*, Colloque de l'Académie de Droit International, La Haye, 16-18 de octubre de 1979, *RCADI* 1979, pp. 22-69.

ISRAEL, J.J.: "Le droit au développement", *RGDIP* Vol. LXXXVIII, 1983, pp.5-41.

KOOIJMANS, P.H.: "Human Rights. Universal Panacea. Some Reflections on the So-Called Human Rights of the Third Generation" *NILR*, Vol. XXXVII, n° 3, 1990, pp. 315-329.

LACHS, M.: "The Development and General Trends of International Law in our Times", *RCADI*, 1980 (IV), pp. 3-377.

LACHARRIERE, G.: "Aspects récents du classement d'un pays comme "moins développé", *AFDI*, 1967, pp. 703- 716.

"Identification et statut des pays "moins développés", *AFDI*, 1971, pp. 461-482.

"Inégalité de développement et droit international", *RCADI*, Vol. 139, 1973 (II), pp. 233-269.

LEBULLENGER, J.: "La portée des nouvelles règles du GATT en faveur des Parties contractantes en voie de développement", *RGDIP*, Vol. 86, n° 2, 1982, pp. 235-253.

LOEWENSTEIN, K.: "Sovereignty and international co-operation", *American Journal of International Law*, avril de 1954.

MAHIOU, A.: "Une finalité entre le développement et la dépendance", en VV.AA.: *La formation des normes en droit international du développement*, Paris, Éditions du CNRS, 1984, pp. 17-28.

M'BAYE, K.: "Le droit au développement" en VV.AA.: *Le droit au développement au plan international. Colloque*, La Haya, 16-18 de octobre de 1979, *RCADI*, 1979, pp.73-93.

M'BAYE, K.: "Le droit au développement comme un droit de l'homme", *Revue des droits de l'homme*, Vol. V, n° 2-3, 1972, pp. 503-530.

"Le droit au développement en droit international" en MAKARCZYK, J. (ed.): *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 163-177.

ORREGO VICUÑA, F.: *Derecho internacional económico*, Vol. I: *América Latina y la cláusula de la nación más favorecida*. Vol. II: *Las nuevas estructuras del comercio internacional*, México D.F., FCE, 1974.

PELAEZ MARON, J.M.: *La crisis del derecho internacional del desarrollo*, Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1987.

PELLET, A.: "Note sur quelques aspects juridiques de la notion de droit au développement" en VV.AA.: *La formation des normes en Droit International du Développement*, París, Ed. du CNRS, 1984, pp. 71-86.

Le droit international au développement, París, PUF, 1987.

RYCH, R.Y.: "The Right to Development as an Emerging Human Right" *Virginia Journal of International Law*, Vol. 23, nº 2, invierno de 1983, pp.287-328.

RUCZ, C.: *Le Conseil Economique et Social de l'ONU et la coopération pour le développement*, París, Economica, 1983.

SINKONDO, M.H.: "De la fonction juridique du droit au développement", *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, nº 4, 1991, pp. 271-293.

SNYDER, F. y SLINN, P. (eds.): *International Law of Development: Comparative Perspectives*, Abingdon, Professional Books, 1987.

SORIA JIMENEZ, A.: "El estatuto jurídico de los expertos en materia de cooperación internacional", ponencia presentada en las XIV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y RR.II, Vitoria-Gasteiz, septiembre de 1991, mimeo.

VERWEY, W.: "The Principle of Solidarity as a Legal Cornerstone of a NIEO", *Hellenic Review of International Relations*, nº 3, 1982, pp. 57-87.

"The Impact of Organic Proliferation within the United Nations System on the Emergence of a Preferential Legal Status of Developing Countries", *RCADI*, Colloque L'Haye 4-6 de noviembre de 1985, pp. 189-266.

"U.N. and the Least Developed Countries" en MAKARCZYK, J.: *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 531-556.

VIGNES. D.: "La clause de la nation la plus favorisée et sa pratique contemporaine", *RCADI*, Vol. 130, 1970 (III), pp. 207-350.

VIRALLY, M.: "La deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement. Essai d'interprétation para-juridique", *AFDI* 1970, pp. 9-33.

"La Charte des Droits et Devoirs Economiques des Etats", *AFDI*, 1974, pp.67-75.

WEIL, P.: "Le droit international économique. Mythe ou réalité?" en Société Française de Droit International: *Colloque d'Orleans*, Paris, Pédone, 1972.

4. Desarrollo y subdesarrollo, relaciones Norte-Sur
y Nuevo Orden Económico Internacional

AA.VV.: *Balance crítico y perspectivas. Diálogo Norte-Sur*, México, Ed. Nueva Imagen, 1982.

ABELLAN, V.: "Algunas consideraciones sobre el nuevo orden económico internacional", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Vol. XXIX, nº 113, 1987, pp. 213-247.

ADLER, J.H. y KUZNETS, P. (eds.): *Capital Movements and Economic Development*, Londres, Macmillan, 1967.

AGGARWAL, V.K.: *Debt Games: Strategic Interaction in International Debt Rescheduling*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

ALAUDDIN, M. y TISDELL, C.: *The "Green Revolution" and Economic Development*, Londres, Macmillan, 1992.

ALAUX, J.P.: *Faim au Sud, crise au Nord*, París, L'Harmattan, 1985.

ALBANI, P.: *Desarrollo y subdesarrollo*, Barcelona, Oikos, 1990.

ALBERTINI, J.M.: *Les mécanismes du sousdéveloppement*, París, PUF, 1967.

ALBURQUERQUE, F. et al.: *Crisis económica mundial y Tercer Mundo*, Madrid, IEPALA, 1988.

AMIN, S.: *L'accumulation á l'échelle mondiale*, París, Anthropos, 1980.

La desconexión, Madrid, IEPALA, 1988.

ARNAUD, P.: *Le dette du Tiers Monde*, París, La Découverte, 1984.

ATKINSON, A.B.: *Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from recent Studies in OECD Countries*, Londres, London School of Economics, Discussion Paper WSP/53, noviembre de 1990.

- BAIROCH, P.: *El Tercer Mundo en la encrucijada*, Madrid, Alianza, 1973.
- BAKARY, T.D.: "Mutations au Nord-Interrogations au Sud", *Etudes Internationales*, Vol. XXI, n° 3, septiembre de 1990, pp. 469-485.
- BARAN, P. y HOBBSBAUM, E.: "The Stages of Economic Growth", *Kiklos*, n° 14, 1961, pp. 234-242.
- BANCO MUNDIAL: *Informe sobre el desarrollo mundial 1992. Desarrollo y medio ambiente*, Washington D.C., Banco Mundial, 1992.
- BASTOR, N. (ed.): *Measuring Development*, Londres, Frank Cass, 1972.
- BELASSO, D.: *New Directions in the World Economy*, Londres, Macmillan, 1991.
- BELLO, W.: *Brave New Third World: Strategies for Survival in the Global Economy*, Londres, Earthscan Pub., 1990.
- BERGSTEN, C.F. (ed.): *International Adjustment and Financing: the lessons of 1985-1991*, Washington D.F., Institute for International Economics, 1991.
- BERNIER, I.: "Souveraineté et interdependance dans le Nouvel Ordre Economique International", *Etudes Internationales*, Vol. IX, n° 3, septiembre de 1978, pp. 361-382.
- BETTATI, M.: *Nouvel Ordre Economique International*, París, PUF, 1985 (2ª ed.)
- BHAGWATI, J.N. (ed.): *The New International Economic Order. The North-South Debate*, Cambridge, The MIT Press, 1983 (5ª ed.).
- BOU ASSI, E.: *L'éclatement du Tiers Monde vu sous l'angle de la bipolarité du système international*, París, Pedone, 1988.
- BOUDON, R.: *La place du désordre*, París, PUF, 1984.
- BRANDT, W. (dir.): *Nord-Sud: un programme de survie*, París, Gallimard, Col. Idées, 1980.

BRANDT, W.: *La locura organizada. Carrera armamentista y hambre en el mundo*, Madrid, Círculo de Lectores, 1988.

BRASSEUL, J.: *Introduction à l'économie du développement*, París, Armand Colin, 1989.

BRENNER, Y.S.: *Theories of Economic Growth*, Nueva York, Praeger, 1966.

BRUNEL, S. (dir.): *Tiers Monde: Controverses et réalités*, París, Économica, 1987.

Une tragédie banalisée. La faim dans le monde, París, Hachette, 1991.

BRUNNER, K. (ed.): *The First World and the Third World. Essays on the New International Economic Order*, Rochester, University of Rochester, 1978.

BRUYAS, J.: *Le Tiers Monde et la CEE*, París, Berger Levrault, 1978.

BURTON, E.: "Debt for Development: A New Opportunity for Nonprofits, Commercial Banks and Developing States", *Harvard International Law Journal*, Vol. 31, n° 1, invierno de 1990, pp. 233-256.

BUSTELO, P.: *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*, Madrid, Ed. Complutense, 1991.

CAIRE, G.: "Idéologies du développement et développement de l'idéologie", *Revue du Tiers Monde*, n° 57, enero-marzo de 1974, pp. 5-20.

CALVEZ, J.Y.: *Tiers monde...un monde dans le monde*, París, Les Éditions Ouvrières, 1989.

CAMACHO, D.: *La dominación cultural en el subdesarrollo*, San José, Ed. Costa Rica, 1974.

CARDOSO, F.H.: "Las relaciones Norte-Sur en el contexto actual: ¿una nueva dependencia?", *El Socialismo del Futuro*, n° 3, 1991, pp. 135-142.

CARREAU, D.: "Le rééchelonnement de la dette extérieure des Etats", *Journal du Droit International*, 1985, pp. 5-48.

COHEN, S.: "Forgiving Poverty: the Political Economy of International Debt Relief Negotiation", *International Affairs*, Vol. 58, n° 1, invierno 1981-82, pp. 59-77.

COMISION SUR: *El desafío del Sur*, México D.F., FCE. 1991.

CONTHE, M.: "Aspectos monetarios del BID", *ICE*, agosto-septiembre de 1984, pp. 97-111.

COQUERY-VIDROVITCH, C., HEMERY, D. y PIEL, J. (eds.): *Pour une histoire du développement. Etats, sociétés, développement*, París, L'Harmattan. 1988.

CHENERY, H.B. y SYRKIN, M.: *Patterns of Development*, Washington, Banco Mundial, 1975.

CHESNAIS, J.C.: *La revancha del Tercer Mundo*, Barcelona, Planeta, 1988.

CHANTEBOUT, B.: *Le Tiers Monde*, París, Armand Colin, 1989 (2ª ed.).

CHATILLON, G.: "Science Politique du Tiers Monde ou neo-colonialisme culturel?", *Annuaire du Tiers Monde*, 1976, pp. 114-133.

CHESHKOV, M.: "El crecimiento del capitalismo y la teoría del mundo en desarrollo", *Ciencias Sociales*, Vol. 79, n° 1, 1990, pp. 179-203.

DASGUPTA, P. y MALER, K-G.: "The Environment and Development Issues", *The Development Economics Research Programme*, Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, septiembre de 1990.

DESTANNE DE BERNIS, G.: "Le sous-développement, analyse ou représentation", *Revue du Tiers Monde*, n° 57, enero-marzo de 1974, pp. 103-134.

DOCKES, P. y ROSIER, B.: *L'Histoire ambiguë: croissance et développement*, París, PUF, 1988.

DUBE, S.C.: *Modernization and Development. The Search for Alternative Paradigms*, Tokyo, United Nations University, 1988.

DUNCAN, G.J.: "La dinámica de la pobreza", *ICE* n° 686, octubre de 1990, pp.23-47.

ELLIOT, K.A. y WILLIAMSON, J.: *World Economic Problems*, Washington, Institute for International Economics, 1988.

EMMANUEL, A.: *El intercambio desigual. Ensayo sobre los antagonismos en las relaciones económicas internacionales*, Madrid, Siglo XXI, 1973.

ESTEVAN, A.: "Adios al Tercer Mundo", *Economía y Sociedad*, n° 5, marzo de 1991, pp. 9-38.

EMERIJ, L.: (dir.): *Un monde ou plusieurs?*, París, OCDE, 1989.

FRANK, A.G.: *Sociology of Development and Underdevelopment of Sociology*, Londres, Pluto Press, 1971.

GALTUNG, J.: *The North-South: Technology, Basic Human Needs and the NIEO*, Nueva York, Institute for World Order, 1980.

FFRENCH DAVIS, R. y TIRONI, E.: *Hacia un nuevo orden económico internacional*, México D.F, FCE, 1986 (2ª ed.).

FLIK, R.J. y VAN PRAAG, B.M.S.: "Definiciones de límites subjetivos de pobreza" *ICE*, n° 686, octubre de 1990, pp. 9-22.

GIARNI, O.: *Dialogue sur la richesse et le bien être*, París, Economica, 1981.

GOLDGEIGER, J.M. y McFAUL, M.: "A tale of two worlds: core and periphery in the post-cold war era", *International Organization*, Vol. 46, n° 2, primavera de 1992, pp. 467-491.

GOULET, D.: *The cruel choice: a new concept in the theory of development*, Nueva York, Atheneum, 1971.

GONZALEZ MOLINA, M.: "Crecimiento o distribución de la riqueza. Deuda ecológica y desarrollo sostenible en los países del Tercer Mundo", *De Sur a Sur*, n° 2, febrero-mayo de 1992, pp. 23-28.

GRASA, R.: "El nuevo sistema internacional y el futuro del desarrollo", *ICE*, n° 702, febrero de 1992, pp. 182-194.

GEORGE, S.: *La trampa de la deuda*, Madrid, IEPALA, 1990.

The Debt Boomerang. How Third World Debt Harms Us All, Londres, Oluto Press, 1992.

GIANVITI, F.: "The International Monetary Found and external Debt", *RCADI*, Vol. 215, 1989 (III), pp. 209-286.

GRIFFITH-JONES, S. (ed.): *Managing World Debt*, Nueva York, St. Martin's Press, 1988.

HARNEY, T.R. y DISCH, R.: *The Dying Generations. Perspectives on the Environmental Crisis*, Nueva York, Dell Pub., 1971.

HAYAMI, Y. y RUTTAN, V.: *Agricultural Development. An International Perspective*, Baltimore-Londres, The John Hopkins University Press, 1985 (ed. rev. y aum.).

HENRY, P.M. y otros: *Pauvreté, progrès et développement*, París, UNESCO, 1990.

HIRSCH, E.: "Nouvelle pauvreté, nouvelles solidarités", *Problèmes politiques et sociaux* n° 588, 1988.

HIRSCHMAN, A.O.: *La estrategia del desarrollo económico*, México D.F., FCE, 1981 (4ª reimpr.).

JACQUEMOT, P y RAFFINOT, M.: *Accumulation et développement*, París, L'Harmattan, 1980.

JIMENEZ HERRERO, L.: *Medio ambiente y desarrollo alternativo. Gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable*, Madrid, IEPALA, 1989.

KLEIN, Ph. A.: "Les politiques de croissance et développement dans une perspective mondiale", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 118, noviembre de 1988, pp. 531-538.

LACORNE, D.: "Une présidence hamiltonienne: la politique étrangère de Ronald Reagan" *Revue Française de Science Politique*, Vol. 39, n° 4, agosto de 1989, pp. 539-561.

LAMBERT, D.C.: *Le mimétisme technologique du Tiers Monde*, París, Economica, 1983.

LANDES, D.S.: "Why Are We So Rich and They So Poor?", *The American Economic Review*, Vol. 80, nº 2, mayo de 1990, pp. 1-13.

LASZLO, E. LOZOYA, J.A., ESTEVEZ, J. et.al.: *Obstáculos para el nuevo orden económico internacional*, México D.F., Ed. Nueva Imagen, 1981.

LATOUCHE, S.: *Faut-il refuser le développement?*, París, PUF, 1986.

LITTLE, I.: *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Nueva York, Basic Books, 1982.

MAYOR ZARAGOZA, F.: "Otro concepto de desarrollo", *Desarrollo*, nº 12, 1987, pp. 8-11.

M'BOW, A-M.: "Les aspects culturels du nouvel ordre économique international dans la perspective de la liberation du Tiers Monde", *Annuaire du Tiers Monde*, 1976, pp. 11-14.

MELKOTE, S.R.: *Communication for Development in the Third World. Theory and Practice*. Nueva Delhi, SAGE Pub., 1991.

MICHALET, C.A. (dir.): *Le défi du développement indépendant*, París, Ed. de Rochevignes, 1983.

MILIBAND, R. y PANITCH, L.: *New World Order? Socialist Register 1992*, Londres, The Merlin Press, 1992.

MOON, B.E.: *The Political Economy of basic Human Needs*, Nueva York, Cornell University Press, 1991.

MORELLI, P.: *Terzo Mondo e nuove strategie di sviluppo*, Milan, Franco Angeli Editore, 1985.

MUSCATELLI, A. y VINES, D.: "Macroeconomic Interactions between the North and South", BRYANT, R. (ed.): *Macroeconomic Policies in an Interdependent World*, pp. 381-417.

MYRDAL, G.: *Reto a la pobreza*, Barcelona, Ariel, 1973.

La pobreza de las naciones, Barcelona, Ariel, 1974.

"The Equality Issue in World Development", *The American Economic Review*, Vol. 79, nº 6, diciembre de 1989, pp. 8-17.

NACIONES UNIDAS: *Recursos naturales de los países en desarrollo. Investigación, explotación y utilización racional*, Nueva York, Naciones Unidas, 1970.

NEZEYS, B.: *Commerce international: croissance et développement*, París, Economica, 1985.

MICKENZI, G. y THOMAS, S.: *Financial Instability and the International Debt Problem*, Londres, Macmillan, 1992.

OCDE: *L'interdépendance économique mondiale et l'évolution des relations Nord-Sud*, París, OCDE, 1983.

PARDOS, J.L.: *Crecimiento y desarrollo en la década de los 80*, Madrid, Tecnos, 1984.

PEREZ DE CUELLAR, J.: *Deuda externa y desarrollo*, Madrid, Cuadernos CIPIE nº 22, marzo de 1989.

PERROUX, F.: *Pour une philosophie du nouveau développement*, París, Aubier/UNESCO, 1982.

PIGRAU i SOLE, A.: *Subdesarrollo y adopción de decisiones en la economía mundial*, Madrid, Tecnos, 1990.

ROSTOW, W.W.: *The Stages of Economic Growth. A Non Communist Manifesto*, Londres, Cambridge University Press, 1960.

SHEPHERD, G.W. y NANDA, V.P. (dir.): *Human Rights and Third World Development*, Londres, Greenwood Press, 1985.

SCHNEIDER, B.: *La revolución de los desheredados. Informe al Club de Roma*, Madrid, Alhambra, 1986.

SACHS, I.: *Stratégie de l'éco-développement*, París, Editions Ouvrières, 1978.

Pour une économie politique du développement. Etudes et planification, París, Flammarion, 1977.

STERN, N.: "The Economics of Development: A Survey", *The Economic Journal*, nº 99, septiembre de 1989, pp. 597-685.

STONE, R. y HAMILTON, E.: *Global Economics and the Environment toward Sustainable Rural Development*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1991.

STREETEN, P.: "Development Dichotomies", *World Development*, Vol. 11, nº 10, 1983, pp. 875-980.

TALAVERA DENIZ, P.: *Economía mundial y subdesarrollo*, Barcelona, Hacer, 1985.

TIERS MONDE: *Environnement et développement*, Rev. *Tiers Monde*, nº 130, 1992.

TINBERGEN (Informe): *El desarrollo: empresa común*, Madrid, Tecnos, 1969.

TIMBERLAKE, L.: *Africa en crisis. Las causas. Los remedios de la bancarrota ambiental*, Madrid, Cruz Roja, 1987.

TODARO, M.P.: *Development Planning: Models and Methods* Nueva York, Oxford University Press, 1971.

El desarrollo económico del Tercer Mundo, Madrid, Alianza, 1988.

VIDAL VILLA, J.M.: *Hacia una economía mundial. Norte-Sur frente a frente*, Barcelona, Plaza y Janés/Diario-16, 1990.

WING THYE WO: "The Art of Economic Development: Markets, Politics and Externalities", *International Organization*, Vol. 44, nº 3, 1990, pp. 403-429.

WOOD, B.: "Réflexions sur les orientations futures du développement", *Etudes Internationales*, Vol. XXI, nº 4, diciembre de 1990, pp. 719-727.

ZANGHIRATI, B.: "Sovereign Indebtness: the Complex Relations Between Banks and States", *Italian Yearbook of International Law 1986-1987*, Vol. VII, pp. 133-162.

ZANTMAN, A.: *Le Tiers Monde. Les stratégies de développement à l'épreuve des faits*, Paris, Hatier, 1990.

5. Desarrollo y subdesarrollo: América Latina

AA.VV.: *Ecuador: el mito del desarrollo*, Quito, El Conejo-ILDIS, 1982.

América Latina: deuda, crisis y perspectivas, Madrid, Cultura Hispánica, 1984.

La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa, Buenos Aires, GEL, 1985.

Nuestra América contra el V Centenario. Emancipación e identidad de América Latina. Bilbao, Txapalarta editorial, 1989.

"Argentina: Evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los 80", *Situación Latinoamericana* (Fundación CEDEAL), 1992.

ALBURQUERQUE, F.: "La crítica situación de América Latina al inicio de los 90 y la necesidad de una estrategia de desarrollo alternativa al neoliberalismo", *América Latina hoy*, nº 4, julio de 1992, pp. 57-68.

ANDERSON, J.B.: *Economic Policy Alternatives for the Latin American Crisis*, Bristol, Crane Russak, 1990.

ALVAREZ GARCIA, M. (dir.): *América Latina: coopération et ordre mondial*, Bruselas, Centre d'Études de l'Amérique Latine, 1986.

BALOYRA, E. y LOPEZ PINTOR, R. (comp.): *Iberoamérica en los años 80. Perspectivas de cambio social y político*, Madrid, CIS-ICI, 1982.

BALOYRA, E. (ed.): *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Londres, Westview Press, 1987.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: "El endeudamiento externo de América Latina. Análisis de su situación actual y perspectivas", *Información Comercial Española*, (ICE) marzo de 1976, pp. 56-83.

BAQUERO, G.: "El sistema político no resiste el costo social y económico del plan", *Cono Sur*, nº 1, 1990, pp. 20-28.

BIANCHI, A., DEVLIN, R. y RAMOS, J.: "El proceso de ajuste en América Latina", *El Trimestre económico*, Vol. LIV, n° 216, octubre-diciembre de 1987, pp. 855-911.

BOUZAS, R. (ed.): *De espaldas a la prosperidad. América Latina y la economía internacional a fines de los ochenta*, Buenos Aires, GEL/RIAL, 1989.

"Evolución reciente y perspectivas del problema de la deuda en Argentina", *Desarrollo* n° 16, 1990, pp. 48-55.

BRADFORD, C. (ed.): *Options stratégiques pour l'Amérique Latine dans les années 90*
París, OCDE/BID, 1992.

CALVERT, P. y CALVERT, S.: *Latin America in the Twentieth Century*, Londres, MacMillan, 1990.

CANAK, W.L. (ed.): *Lost Promises: Debt, Austerity and Development in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1989.

CANÇADO TRINDADE, A.A.: "Mécanismes de règlement pacifique des différends en Amérique Centrale: de Contadora á Esquipulas II", *AFDI* 1987, pp. 798-822.

CASAUS, M.E. y CASTILLO, E.: *El proceso de integración y pacificación regional centroamericano: la Cumbre de Esquipulas II*, Madrid, CEDEAL, 1989.

CORRAL IBARGARAY, E.: "San José VIII", *BICE* n° 2.319, 30 de marzo.5 de abril de 1992, pp. 1052-1054.

CAVAROZZI, M.: "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos (REP)* n° 74, octubre-diciembre de 1991, pp. 85-130.

CEPAL: *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, serie Estudios e Informes de la CEPAL n° 49, Santiago de Chile. Publicaciones de Naciones Unidas, 1985.

Evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe, serie Estudios e Informes de la CEPAL n° 72 Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1988.

La evolución reciente de las relaciones comerciales internacionales, IV Informe, Doc. LC/R. 749. 20 de enero de 1989.

"La Iniciativa para las Américas: un examen inicial", en *Comercio Exterior*, febrero de 1991, pp. 206-213.

CERROLUZA ASENJO, A.: *Recursos financieros para el desarrollo latinoamericano*. Madrid, Instituto de Crédito Oficial, 1976.

CISMONDI, O.: *La théorie de la dépendence latinoaméricaine. Commentaires à R. M. Marín*, St. Denis, Université de Paris VIII, Centre de Recherche sur l'Amérique Latina, Cahiers du CRAL n° 8, 1987.

CURBELO, J.L.: "La crisis de la deuda latinoamericana: deuda externa y deuda social", ponencia presentada en la *VIII Convención Europea por el Desarme Nuclear (END)*, Vitoria-Gasteiz, 6-9 de julio de 1989 (mimeo).

"Ajuste estructural y territorio en América Latina", *ICE* n° 704, abril de 1992, pp. 109-126.

CHUDNOVSKY, D.: *Empresas multinacionales y ganancias monopólicas en una economía latinoamericana*. Buenos Aires, Siglo XXI Ed., 1974.

DELGADO, J.: *Suramérica, alta tensión*, Barcelona, Sayma, 1962.

DOS SANTOS, T.: *Cultura y dependencia en América Latina. Algunos apuntes metodológicos e históricos*, Tokyo, The United Nations University, 1981.

DUPRAT, M.H.: *La dette latinoaméricaine. Quelle politique pour quelle crise?*, París, Maisson, 1991.

ELIZABAL, C. (ed.): *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*, Buenos Aires, GEL, 1988.

FAGEN, R.: *Forging Peace: the Challenge of Central America*, Nueva York, Basil Blackwell, 1987.

FAUNDEZ-LEDESMA, H.: "El marco jurídico-institucional para la solución de conflictos en el sistema interamericano" en SILVA MICHELENA, J.A. (coord.): *Paz, seguridad y desarrollo en América Latina*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1987.

FONT, J. y GOMA, G.: "El proceso de democratización en Nicaragua: actores, estrategias y conflicto", *Afers Internacionals*, n° 20, 1991, pp.49-75.

GALEANO, E.: *Las venas abiertas de América Latina*, Madrid, Siglo XXI, 1989 (9ª ed.).

GONZALEZ MARRERO, S.: "La transición a la democracia en Nicaragua", *REP*, n° 74, octubre-diciembre de 1991, pp. 449-469.

GONZALEZ MARTINEZ, C.: "México rumbo a Norteamérica. Informe sobre el Tratado Trilateral de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá", *BICE*, 1-7 de julio de 1991, pp. 2.212-2.213.

GOODMAN, L.W., MENDELSON, J.S. y RIAL, J. (eds.): *The Military and Democracy. The Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington, Lexington Books, 1990.

GORDILLO, S. y TALAVERA, P.: "El ajuste interminable de América Latina", *BICE* n° 704, abril de 1992, pp. 127-136.

HANDELMAN, H. y BAER, W. (eds.): *Paying the Costs of Austerity in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1989.

HEIN, S.: "Trade Strategy and the Dependency Hypothesis: A Comparison of Policy, Foreign Investment and Economic Growth in Latin America and East Asia", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 40, n° 3, abril de 1992, pp. 294-521.

IRIPAZ: *Cronologías de los procesos de paz . Guatemala y El Salvador*, Guatemala, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz. serie Cooperación y Paz. Vol. I y II.

IRVING, G.: "New perspectives for Modernization in Central America. *Development and Change*, Vol. XXII, n° 1, 1991, pp. 93-115.

JORGE, A. y SALAZAR CARRILLO, J.: *The Latin American Debt*, Londres, Macmillan, 1992.

KAPLAN, M.: *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

KAUFMAN, R.R.: *The Politics of Debt in Argentina, Brazil and Mexico*, Berkeley, Institute of International Studies, 1988.

KAY, C.: "Reflections on the Latin American Contribution to Development Theory", *Development and Change*, Vol. XXII, n° 1, 1991, pp.31-67.

KISIC, D., DAÑINO, R. y MORALES, R.: *El Perú y América Latina frente al Club de París*, Centro Peruano de Estudios Internacionales-Universidad del Pacífico, 1985.

KISIC WAGNER, D.: *América Latina y la renegociación en el Club de París: 1982-1987*. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Documento de trabajo n° 11, noviembre de 1987.

LAGOS MATUS, G. (dir.): *Las relaciones entre América Latina, Estado Unidos y Europa Occidental*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, Instituto de Estudios Internacionales, 1979.

LAMAS, L.: "México en los 90", *BICE* n° 2320, 6-12 de abril de 1992. pp. 1162-1168.

LANDAU, G.W., FEO, J. y HOSONO, A.: *América Latina en la encrucijada*, Madrid. Tecnos-Centro de Estudios de Política Exterior, 1990.

LECUONA, R.: "Algunas consideraciones sobre el financiamiento de del desarrollo latinoamericano", *Problemas del Desarrollo*, Vol. XVIII, n° 69, abril-junio de 1989, pp. 45-65.

LEMOINE, M.: *Les 100 portes de l'Amérique Latine*, París, Outremer, 1988.

LEHEMAN, H.P. y McCOY, J.: "The Dynamics of the Two Level Bargaining Debt: the 1988 Brazilian Debt Negotiations", *World Politics*, Vol. 44, n° 4, julio de 1992, pp. 600-644.

MAIRA, L. (ed.): *El sistema internacional y América Latina. ¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires, GEL/RIAL, 1989.

MARTNER, G. (coord.): *El desafío latinoamericano. Potencial a desarrollar*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1987.

MENDEZ, S.: *La crisis internacional y la América Latina*, México D.F., FCE, 1984.

MINSBURG, N.: "La deuda externa del Tercer Mundo. Especial referencia al caso particular de América Latina", *BICE*, 23 de diciembre de 1991-5 de enero de 1992, pp. 4236-4241.

"Balance y perspectivas de América Latina 1991: de la "década perdida" a la "década de la esperanza", *BICE* n° 2319, 30 de marzo-5 de abril de 1992, pp. 1063-1070.

MONTOYA, O.: "América Latina como centro de competencia de las grandes potencias", *Cono Sur*, n° 0, 1989, pp. 41-45.

MUÑOZ, H. (comp.): *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*. Buenos Aires, GEL, 1985.

MURILLO VIAÑA, F.: *América Latina en los ochenta*, Madrid, Cultura Hispánica, 1986.

NEZ, J.: "Crise politique et transnationalisation de l'État en Amérique latine: une interprétation théorique", *Etudes Internationales*, Vol. XVII, n° 2, junio de 1986, pp. 279-306.

MOLS, M.: *El marco internacional de América Latina*, Barcelona, Alfa, 1984.

MORAN REYERO, P.: "El Club de París y la negociación de la deuda externa oficial", *ICE*, agosto-septiembre de 1987, pp. 211-225.

OMINAMI, C.: *El Tercer Mundo en la crisis*, Buenos Aires, GEL, 1987.

(dir.): *Amérique Latine: les réponses à la crise*, París, L'Harmattan, 1988.

PARRA SANDOVAL, E.: *Education and Dependency: the Colombian Educational System as an Agent of Underdevelopment*, The University of Wisconsin Press, 1971.

PAYER, Ch.: *The Debt Trap: The IMF and the Third World*, Middlesex, Penguin, 1974.

PENSAMIENTO PROPIO: "Deuda externa: situación límite en la región", *Pensamiento Propio* n° 54, octubre de 1988, pp. 25-34.

PEREZ RIBES, M.: "El NAFTA: Un acuerdo tripartito", *BICE*, 1-7 de julio de 1991, pp. 2.207-2.211.

POPE ATKINS, G.: *Latin America in the International Political System*, Londres, Westview Press, 1989 (2ª ed.).

(ed.): *South America in the 1990s*, Boulder, Westview Press, 1990.

PORTALES, C. (comp.): *El mundo en transición y América Latina*, Buenos Aires, GEL/RIAL, 1989, pp. 87-130.

PRAT GARCIA, J.: *Medio milenio del Nuevo Mundo*, Albacete, Ed. de la Diputación de Albacete, 1992.

REQUEJO, J.: "La ALALC. Historia de una crisis", *ICE*, n° 538-539, junio-julio de 1978, pp. 124-131.

ROUQUIE, A.: "La présidence Carter et l'Amérique Latine. Parenthèse ou mutation?", *Problèmes de l'Amérique Latine*, n° 60, 1981, pp. 49-57.

América Latina. Introducción al Extremo Occidente, Madrid, Siglo XXI, 1989.

Guerres et paix en Amérique centrale
París, Seuil, 1992.

RUBEN, R. y VAN OORD, G.: *Más allá del ajuste. La contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas*, San José, Departamento Ecuménico de Investigaciones, 1991.

RUIZ ARBELOA, L.: "XXXII Reunión Anual del BID", *BICE*, 6-12 de mayo de 1991, pp. 1438-1439.

RUSSELL, R. (ed.): *América Latina y la guerra del Atlántico Sur*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1984.

SANZ TRILLO, A.: "La Iniciativa Bush para las Américas: un año después", *BICE* 18-24 de mayo de 1992, pp. 1593-1596.

SEBASTIAN, L.: *La crisis de América Latina y la deuda externa*, Madrid, Alianza-Quinto Centenario, 1988.

SELA (comp.): *Políticas de ajuste. Financiamiento del desarrollo en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1987.

"La Ley Omnibus de comercio y competitividad de Estados Unidos. Sus implicaciones para América Latina y el Caribe", doc. SP/DCC/I.T n° 3, Caracas, agosto de 1988.

"La Iniciativa para las Américas: Análisis preliminar de la Secretaría Permanente del SELA", documento SP/CL/XVI.O/DT n° 19, Caracas, 3 a 7 de septiembre de 1990.

SILVA MICHELENA, J.A. (coord.): *Paz, seguridad y desarrollo en América Latina*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1987.

SOLARI, A.: *Poder y desarrollo. América Latina*, México D.F., FCE, 1977.

STAVENHAGUEN, R.: *Sept thèses érronées sur l'Amérique Latine*, París, Anthropos, 1973.

SUNKEL, O. y PAZ, P.: *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1976.

TALavera DENIZ, P.: "La crisis económica latinoamericana: una crisis estructural" en ALBURQUERQUE, F. et al.: *Crisis económica mundial y Tercer Mundo*, Madrid, IEPALA, 1988, pp. 109.

TEICHERT, P.: *Revolución económica e industrialización en América Latina*, México, Buenos Aires, FCE, 1961.

THORP, W.L.: *The Reality of Foreign Aid*, Nueva York, Praeger, 1971.

THORP, R.M.: *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*, Nueva York, University of Pittsburgh Press, 1992.

TIMOSSI, G.: *Centroamérica, deuda externa y ajuste estructural*, San José, CRIES, 1989.

TOURAINE, A.: *América Latina. Política y sociedad*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.

"Mutaciones de América Latina", *Claves de razón práctica*, n° 24, julio-agosto de 1992, pp. 15-21.

TULCHIN, J. y WALTER, K.: "The United States and the struggle for democracy in Nicaragua", *Affairs Internationals*, n° 20, 1991, pp. 77-103.

URQUIDI, V. y VILLANUEVA, J. (comp.): *Crisis y crecimiento en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Tesis-Fundación Raul Prebisch, 1989.

VALLE, C.: *La deuda externa de América Latina. Relaciones Norte-Sur. Perspectiva ética*, Estella, Ed. Verbo Divino, 1992.

VAN KLAVEREN, A.: "La crisis de la hegemonía norteamericana y sus repercusiones en América Latina. Antecedentes y proyecciones futuras", en LAGOS MATUS, G. (dir.): *Las relaciones entre América Latina, Estado Unidos y Europa Occidental*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, Instituto de Estudios Internacionales, 1979, pp. 15-48.

VAYSSIÈRE, P.: *Nicaragua. Les contradictions du sandinisme*, París, Presse du CNRS, 1988.

VAZQUEZ ROSO, J.A.: "El Mercado Común Centroamericano", *ICE*, n° 538-539, junio-julio de 1978, pp. 132-155.

VIVES SURIA, J.: "De las dictaduras militares a la dictadura del dólar", *Derechos Humanos* n° 23-24, enero-abril de 1989, pp. 61-63.

WITKER, V.J.: *Universidad y dependencia científico-tecnológica en América Latina*, México D.F., UNAM, 1979.

WIEGAND, G.: *Western Europe and the Latin American Debt Crisis*, Madrid, Irela, Documentos de Trabajo n° 12, 1988.

WYNIA, G.W.: *The Politics of Latin American Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 (3ª ed.).

6. Cooperación internacional para el desarrollo

AA.VV.: *Deuda externa, desarrollo y cooperación internacional*, París, L'Harmattan, 1989.

Cooperación y juventud. La lógica de una relación, Madrid, CEDEAL, 1991.

ALBURQUERQUE, F.: "Hacia una nueva conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo", *ICE*, n° 702, febrero de 1992, pp. 21-34.

ARNOLD, A.J.P.: *Aid for Development. A Political and Economic Study*, Londres, The Bodley Head, 1966.

AXELROD, R.: *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984.

AZIZA, M.: "Quelle culture pour quel développement?", *Annuaire du Tiers Monde*, 1977, pp. 317-320.

BARTON, B. y JOYAL, A.: "L'évaluation des effets de la coopération technique dans les pays moins développés", *Etudes Internationales*, Vol. V, n° 3, septiembre de 1974, pp. 439-475.

BASSO, J.: "La coopération internationale", *Annuaire du Tiers Monde*, 1974-75, pp. 447-462.

BERMEJO GARCIA, R.: "Reflexiones sobre la ayuda al desarrollo", *REI*, Vol. 7, n° 3, julio-septiembre de 1986, pp. 769-793.

BERTHELOT, Y. y FOSSI, G.: *Pour une nouvelle coopération*, París, PUF, 1975.

BOCK, J. y PAPAGIANNIS, G.J. (eds.): *Non Formal Education and National Development: A Critical Assesment of Policy Research and Practice*, Nueva York, Praeger, 1983.

BOCKEL, A.: "Bilateralisme, regionalisme ou mondialisme de l'aide?", *Annuaire du Tiers Monde*, 1977, pp. 17-33.

BODEMER, K.: "Transferencia de tecnología, cooperación técnica entre los países y el cambio de la estructura internacional en los años 80" en VV.AA.: *Europa Occidental-América Latina, experiencias y desafíos*, Barcelona, Caracas, Ed. Alfa, 1987.

BOWDEN, P.: *National Monitoring and Evaluation: Development Program in the Third World*, Aldershot, Averbury, 1990.

BRODIN, J. y otros: *L'aide au développement*, Bruselas, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 1986.

CALCAGNO, A.E.: *Le monologue Nord-Sud. Du mythe de l'aide à la réalité du sous-développement*, París, Le Sycomore, 1981.

CASSEN, R.: *Does Aid Work?. Report to an Intergovernmental Task Force*, Oxford, Clarendon Press, 1988.

CLARK, P.D.: "Trade versus Aid: Distributions of Third World Development Assistance", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 39, nº 4, 1991, pp. 829-838.

COLACO, F.X.: *Les considérations d'ordre économique et politique et le volume d'aide publique au développement*, París, OCDE, Centre du Développement, 1973.

CHEMILLIER-GENDRAU, M.: "La coopération internationale", *Annuaire du Tiers Monde* 1979, pp. 524-548.

CHENERY, H.B. y CARTER, N.G.: "Foreign Assistance and Development Performance 1960-1970", *The American Economic Review*, 1973, pp. 459-468.

DA SILVA, L.: *Ayuda al desarrollo. Datos y problemas*, Madrid, IEPALA, 1985.

DOMENACH, J.M.: *L'aide au développement. Obligation morale?*, Nueva York, Centre d'Information des Nations Unies, 1971.

DOMERGUE, M.: *Théorie et pratique de l'assistance technique*, París, Ed. Ouvrières, 1973.

GARCIA FERNANDEZ, M.: "La prioridad del desarrollo sustentable medioambientalmente en la cooperación internacional para el desarrollo", *ICE*, n° 702, febrero de 1992, pp. 85-96.

GOLDTHORPE, J.E.: "The World of Aid", en VV.AA.: *The Sociology of the Third World. Disparity and Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984 (2ª ed.), pp. 269-286.

GONZALEZ, F. y CORNAGO, N.: "Cooperación internacional y entidades subestatales", comunicación presentada en las Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Vitoria, septiembre de 1991 (mimeo.).

GREÑO VELASCO, E.: "La cooperación de los países en desarrollo", *RPI*, n° 162, 1979, pp. 43-66.

GROSS STEIN, J.: "International Co-operation and Loss Avoidance: Framing the Problem", *International Journal*, Vol. XLVII, n° 2, primavera de 1992, pp. 202-234.

GUEDAN, M.: "La cooperación internacional para el desarrollo", *Leviatán*, n° 38, invierno de 1989, pp. 53-62.

HANCOCK, G.: *Les nababs de la pauvreté. Le business multimilliardaire de l'aide au Tiers Monde: incohérences et gaspillage, privilèges et corruption*, París, Robert Laffont, 1991.

HAWKINS, E.K.: *Los principios de la ayuda al desarrollo*, Madrid, Alianza, 1974.

HAYTER, T.: *Aid as Imperialism*, Londres, Penguin Books, 1972.

HEALEY, J.M.: *The Economics of Aid*, Londres, Routhledge and Kegan Paul, 1971.

HELLINGER, S.: *Aid for a Just Development: Report on the Future of Foreign Assistance*, Londres, Lynne Rienner, 1988.

HUGON, Ph.: *Économie du développement*, París, Dalloz, 1989.

HUNTINGTON, S.: "Foreign Aid for What and for Whom", *Foreign Policy*, n° 1, invierno 1970-71, pp. 161-189.

- JEPMA, C.J.: *L'aide liée*, París, OCDE, Centre du Développement, 1991.
- KLATZMANN, J.: *Nourrir dix milliards d'hommes*, París, PUF, 1983 (2ª ed.).
- KIRNEGER, A.O.: *Aid and Development*, Baltimore, Londres, The John Hopkins University Press, 1989.
- KOPLOW, D.A. y SHRAG, T.A.: "Carrying a Big Carrot. Linking Multilateral Disarmament and Development Assistance", *Columbia Law Review*, Vol. 91, nº 5, june 1991, pp. 903-1059.
- LENOIR, R.: *Le Tiers Monde peut se nourrir*, París, Fayard, 1984.
- LEWIS, J.P. y otros: *Strengthening the Poor: What We Have Learned?*, Washington. Overseas Development Council, 1988.
- LINEAR, M.: *Zapping the Third World: The Disaster of Development Aid*, Londres, Pluto Press, 1985.
- LUCAS, R.E.: "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?", *American Economic Review*, Vol. 80, nº 2, 1990, pp. 92-96.
- LUCHAIRE, F.: *L'aide aux pays sous-développés*, París, PUF, 1971.
- MEDELEY, J., ROBINSON, M. et alt.: *When Aid is no Help: How Projects Fail and How They Could Succeed*, Londres, Intermediate Tehcnology Publications, 1991.
- MAIZELS, A. y NISSANKE, K.M.: "Motivations for Aid to Developing Countries", *World Development*, Vol. 12, nº 9, 1984, pp. 879-900.
- MARTINEZ PAVEZ, C.: *Directorio de fuentes de cooperación internacional*, Santiago de Chile, Centro Universitario de Desarrollo, 1986.
- MASABEU RIPOLL, J.: "La participación empresarial en la cooperación al desarrollo", *ICE*, nº 702, febrero de 1992, pp. 173-181.
- MASSON, P.: *L'aide bilatérale: assistance, commerce ou stratégie*, París, PUF, 1967.

McCULLOCH, R. y PINERA, J.: "Trade as Aid: Political Economy of Tariff Preferences for Developing Countries, *American Economic Review*, Vol. 67, nº 5, 1977, pp. 959-967.

MENDE, T.: *De l'aide á la recolonisation: les leçons d'un échec*, París, Ed. Le Seuil, 1972.

MENENDEZ DEL VALLE, E.: "Socialismo democrático y cooperación internacional", *Sistema*, nº 52, enero de 1983, pp. 101-109.

MILLIKAN, M.F. y ROSTOW, W.W.: "Foreign Aid: Next Phase", *Foreign Affairs*, Vol. 36, nº 3, 1958, pp. 418-436.

MOORE LAPPE, F. y COLLINS, J.: *L'industrie de la faim*, Montreal, l'Étincelle, 1978.

MOSLEY, P.: *Foreign Aid: Its Defense and Reform*, Brighton, Wheatsheaf, 1987.

MOSLEY, P., HARRIGAN, J. y TOYE, J.: *Aid and Power* Londres, Routledge, 1991.

NELSON, J.M.: *Aid, Influence and Foreign Policy*, Londres, Macmillan, 1968.

NEUMAN, S.G.: "Arms, Aid and Superpowers", *Foreign Affairs*, Vol. 68, nº 4, 1989, pp. 1044-1066.

OCDE: *Résumé des procédures d'aide*, París, OCDE, 1981.

Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays en développement, París, OCDE, 1992.

OMER, A.: *Le financement international publique du développement. Aspects juridiques*, Ginebra, Librairie Droz, 1979.

PEARSON, L.B. (ed.): *Partners in Development*, Nueva York, Praeger, 1969.

PEPY, D.: "De l'influence des décisions internationales sur l'aide bilaterale", *Société Française de Droit International (SFDI), Colloque d'Aix*, París, Pedone, 1974.

PROUZET, M.: "La coordination de l'aide au développement par les consortiums et les groupes consultatifs", *AFDI*, 1971, pp. 702-716.

QUERE-MESSING, M.: "Le rôle de l'arbitrage dans l'assistance aux pays sous-développés", *AFDI* 1960, pp. 435-443.

RAULIN, H. y RAYNAUD, E.: *L'aide au sous-développement*, París, IEDES, 1980.

REICHER SGRADI, R.: *Introduction à l'aide internationale aux pays sous-développés*, París, Dunod, 1966.

RIDDELL, R.: *Foreign Aid Reconsidered*, Londres, James Currey, 1972.

ROSELL, J.: "La evolución de la financiación internacional del desarrollo. De Bretton Woods al Centro Bancario Internacional", *ICE*, n° 636-637, agosto-septiembre de 1986.

RUTTAN, V.W.: "Why Foreign Economic Assistance?" *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 37, 1989, pp. 411-424.

SEVILLA SEGURA, J.: "Cooperación Norte-Sur: sus limitaciones y posibilidades", *Sistema*, n° 89, marzo de 1989, pp. 51-63.

SIITONEN, L.: *Political Theories of Development Cooperation: a Study of Theories of International Cooperation*, Helsinki, World Institute for Development Economics Research, 1990.

SOLAGRAL: *L'Aide alimentaire*, París, Syros, col. Alternatives Économiques, 1983.

TOMASESEVSKI, K.: *Development Aid and Human Rights*, Nueva York, St. Martin's Press, 1989.

TOUSCOZ, J.: *La coopération scientifique internationale*, París, Éditions Techniques et Économiques, 1973.

VIRALLY, M.: "La notion de programme. Un instrument de la coopération technique bilatérale", *AFDI*, 1968, pp. 530-553.

WALL, D.: *The Charity of Nations: the Political Economy of Foreign Aid*, Nueva York, Basic Books, 1973.

WRIGGINS, H.: "Political Outcomes of Foreign Assistance: Influence, Involvement or Intervention?", *Journal of International Affairs* nº 22, 1968, pp.217-230.

7. Políticas de cooperación internacional para el
desarrollo

AA.VV.: *Políticas de desarrollo y ayuda alimentaria*, Madrid, Coordinadora de ONG para el Desarrollo, 1990.

Política exterior económica de la URSS y su significado para América Latina, Proyecto internacional PNUD/CEPAL/ Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, 1991.

ABELIN (Rapport): *La politique française de coopération*, París, La Documentation Française, 1975.

ALVAREZ, F. y CODAS, R.: *La asistencia de Estados Unidos a El Salvador en los ochenta: una revisión preliminar*, San Salvador, PREIS, 1990.

BARRY, T. y PREUSCH, D.: *Soft War: the Uses and Abuses of U.S. Economic Aid in Central America*, Nueva York, Grove Press, 1988.

BLACK, L.: *The Strategy of Foreign Aid*, Princeton, D. Van Nostrand Company, 1968.

BLACHMAN, M.J.: "U.S. Interests in South America" en POPE ATKINS, G. (ed.): *South America in the 1990s*, Boulder, Westview Press, 1990, pp. 121-142.

BOISBERRANGER, J.: *Domaine et instruments de la politique étrangère de la France*, París, La Documentation Française, Notes et Études Documentaires n° 2.254-2.256, 1976.

BOURGI, A.: *La politique française de coopération en Afrique*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979.

BRIDGES, G.A. y WINPENNY, J.T.: *Planning Development Projects*, Londres, Overseas Development Administration, 1983.

BURNS, E. B.: *At War in Nicaragua: the Reagan Doctrine and the Politics of Nostalgia*, Nueva York, Harper and Row, 1987.

CADENA ROA, J.: "El tratado de libre comercio México-Estados Unidos-Canadá: motivos y consecuencias", *Estudios Internacionales* (revista del IRIPAZ, Guatemala), año 2, n° 4, julio-diciembre de 1991, pp. 185-195.

CADENAT, P.: *La France et le Tiers Monde. Vingt ans de coopération bilatérale*, París, La Documentation Française, Notes et Études Documentaires n° 4701-4702, 1983.

CAMPBELL, K. y MACFARLANE, N. (eds.): *Gorbachev's Third World Dilemmas*, Nueva York, Routledge, 1989.

CATLEY-CARLSEN, M.: "La respuesta de los donantes: la política canadiense de ayuda al desarrollo para el año 2000", *Desarrollo*, n° 14, 1989, pp. 36-39.

CINGRANELLI, D.L. y PASQUARELLO, Th.H.: "Human Rights Practices and the Distribution of U.S. Foreign Aid to Latin American Countries", *American Journal of Political Science*, n° 29, agosto de 1985, pp. 539-551.

CLARK, P.G.: *American Aid for Development*, Nueva York, Praeger/Council on Foreign Relations, 1972.

CONROY, M.E.: *External Dependence, External Assistance and Economic Aggression against Nicaragua*, Austin, University of Texas, Institute of Latin American Studies, 1985.

CONTHE MORGAN, E.: *American Foreign Aid and Global Power Projection: the Geopolitics of Resources Allocation*, Aldershot, Dormouth, 1990.

CORDOVA, R.: "Evaluación de la estrategia militar de los Estados Unidos en América Central (1981-1984)", en SILVA MICHELENA, J.A. (coord.): *Paz, seguridad y desarrollo en América Latina*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1987, pp. 109-129.

CUNNINGHAM, G.: *The management of Aid Agencies. Donor Structures and Procedures for the Administration of Aid to Developing Countries*, Londres, The Overseas Development Institute, 1974.

DABÈNE, O.: "L'assistance Américaine á l'Amérique Centrale (1979-1989)", *Problèmes de l'Amérique Latine* n° 4.877, 1991, La Documentation Française, Notes et Études Documentaires, pp. 115-137.

DURUFLE, G., FABRE, R. y YUNG, G.: *Les effets sociaux et économiques des projets de développement rural*, París, Ministère de la Coopération, 1988.

EDWARDS, E.O. y TODARO, M.P.: "Education, Society and Development: Some Main Themes and Suggested Strategies for International Assistance", *World Development*, Vol. 2, n° 3, 1974, pp. 25-30.

EMMERIJ, L. (dir.): *Les politiques de développement et la crise des années 80*, París, OCDE, 1987.

FOCSANEANU, L.: "L'aide international au développement dans la doctrine de la République Populaire de Chine", *AFDI*, 1976, pp. 263-288.

FREUD, C.: *Quelle coopération? Un bilan de l'aide au développement*, París, Karthala, 1988.

GAND, W.S.: *Foreign Aid: What it is? How it Works? Why We Provide it?*, Washington, Department of State Bulletin, V-59, n° 1537, 1968.

GARCIA, A.: *Les instruments de la politique française du commerce extérieur*, París, La Documentation Française n° 4.404-4.405, 1976.

GARCIA, J.C.: "Análisis del ciclo de un proyecto de cooperación al desarrollo", *ICE*, n° 702, febrero de 1992, pp. 129-144.

GONZALEZ DAVISON, F.: "La cooperación internacional en Centroamérica", *Comercio Exterior* (México), Vol. 41, n° 2, febrero de 1991, pp. 192-205.

GUESS, G.M.: *The Politics of United States Foreign Aid*, Londres, Croom Helm, 1987.

GUILLAUME, G.: "L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques et l'évolution récente de ses moyens d'action", *AFDI* 1979, pp. 75-88.

GUILLOU, M.: *Pour un dialogue Nord-Sud. S'associer en liberté*, París, Albatros, 1984.

HARARI, D.: *Le rôle de coopérant*, París, OCDE, 1974.

HUGON, Ph.: "La pensée française en économie du développement", *Revue d'économie politique*, n° 2, marzo-abril de 1991, pp. 171-229.

JEANNENEY (Rapport): *La politique de coopération avec les pays en voie de développement*, París. La Documentation Française, 1964.

JUAREZ, F.: *La cooperación internacional española*, Madrid, Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, junio de 1988.

HIRST, M. (comp.): *Continuidad y cambio en las relaciones Estados Unidos-América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1987.

KENT, T. y McALLISTER, I.: *Management for Development. Planning and Practice from African and Canadian Experience*, Lanham, Nueva York, Londres, University Press of America, 1985.

KOLODZIEJ, E. y KANET, R.: *The Limits of Soviets Power in the Developing World*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1989.

LAVIGNE, M.: *Les relations Est-Sud*, París, Economica, 1986.

LITTLE, I. y MIRRLIS, J.A.: *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, Nueva York, Basic Books, 1974.

LOPEZ MORENO, L.: "El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Sus objetivos y prioridades para los 90. La incorporación de España", *ICE* n° 702, febrero de 1992. pp. 51-74.

MARSHALL, J.: *La ayuda externa de los países desarrollados. Un estudio comparativo*, Buenos Aires, GEL, 1989.

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION: *Le project culturel extérieur de la France*, París, La Documentation Française, 1984.

La coopération: une priorité, París, Ministère de la Coopération et du développement, 1987.

MULLER, E.N.: "Dependent Economic Development, Aid Dependence on the United States, and Democratic Breakdown in the Third World", *International Studies Quarterly*, n° 29, 1985, pp. 445-469.

MORSS, E.R. y MORSS, V.: *The Future of Western Development Assistance*, Boulder, Westview Press, 1986.

MURO, O.: "Le rôle du Japon dans le développement de l'Asie", *Problèmes Politiques et Sociaux* n° 445, pp. 25-28.

OCDE: *L'aide des pays de l'OPEP*, París, OCDE, 1983.

Coopération pour le développement. Rapport annuel 1984 du Président du CAD, París, OCDE, 1985.

Vingt-cinq ans de coopération pour le développement. Efforts et politiques poursuivies par les membres du Comité d'aide au développement, París, OCDE, 1985.

L'impact des projets d'aide au développement sur la pauvreté, París, OCDE, 1989.

OVERSEAS DEVELOPMENT ADMINISTRATION: *ABC of Aid and Development: Some Terms and Institutions*, Londres, ODA, 1986.

OLARIAGA, X.: "El Informe Tinbergen veinticinco años después ¿Un Plan Marshall para América Latina?", *ICE*, n° 660-661, agosto-septiembre de 1988, pp. 77-112.

ORR, R.M.: *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*, Nueva York, Columbia University Press, 1990.

PARDOS, J.L.: "Los imperativos de la cooperación internacional para el desarrollo en la década de los 80", *REI*, Vol. IV, n° 3, julio-septiembre de 1983, pp. 481-499.

"Nuevos modelos de gestión de la cooperación para el desarrollo en la década de los 80", *REI*, Vol. V, n° 1, enero-marzo de 1984.

La cooperación internacional: el caso español, Madrid, s/ed., 1984.

PICONE, P.: "Assistenza Finanziaria allo Sviluppo", *Diritto Internazionale dell'economici*, 1989.

POE, S.C.: "Humans Rights and US Foreign Aid: a Review of Quantitative Studies and Suggestions for Future Research", *Human Rights Quarterly*, n° 12, 1990, pp. 499-512.

POSTEL-VINAY, A.: "Pour une nouvelle politique française à l'égard du Tiers Monde", *Politique Étrangère*, n° 3, otoño de 1990, pp. 635-649.

RIGAUD (Rapport): *Rapport au ministre des Affaires Étrangères sur les relations culturelles extérieures*, París, La Documentation Française, 1979.

RIX, A.: *Japan's Aid program: A New Global Agenda*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1990.

SCHOULTZ, L.: "U.S Policy towards Human Rights in Latin America: a Comparative Analysis of Two Administrations", en NANDA, V., SCARRIT, J.R. y SHEPARD, G.W. (eds.): *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures and NGO Strategies*, Boulder, Westview Press, 1981, pp. 77-91.

SCHULZ, B. y HANSEN, W. (eds.): *The Soviet Bloc and the Third World: The Political Economy of East-South Relations*, Boulder, Westview Press, 1989.

SELIM, H.M.: *Development Assistance Policies and the Performance of Aid Agencies: Studies in the Performance of DAC, OPEC, the Regional Development Banks and the World Bank Group*, Londres, Macmillan, 1983.

SEWELL, J.B.: *U.S Foreign Policy and the Third World. Agenda 1985-86*, New Brunswick, Transaction Books, 1985.

SCHMIDT-STRCKENBACH, W.: "Administrative Aid for Developing Countries: The Case of the German Democratic Republic", *Public Administration and Development*, Vol. V, n° 4, 1985, pp. 339-351.

STOKKE, O.: *Evaluating Development Assistance: Policies and Performance*, Londres, Frank Cass, 1992.

Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1988.

(ed.): *European Development Assistance: Vol. I: Policies and Performance, Vol. II: Third World Perspectives on Policies and Performance*, Oslo, The Norwegian Institute of International Affairs, 1984.

SUFFRIN, C. y SUFFRIN, M.H.: *Une expérience de formation réciproque: les réseaux d'échange de savoir*, París, Caisse Centrale de Coopération Économique, 1991.

TAIBO, C.: "La Unión Soviética y el Tercer Mundo: una introducción", *África-América Latina*, nº 3, junio-septiembre de 1991, pp. 9-18.

THOMPSON, P.B.: *The Ethics of Aid and Trade: U.S. Food Policy, Foreign Competition and the Social Contract*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

TOUSCOZ, J.: "Les accords bilatéraux de coopération scientifique et technique", *AFDI*, 1968, pp. 682-700.

VARAS, A.: *América Latina-URSS: la dimensión política de la cooperación económica*, Santiago de Chile, FLACSO, 1986.

WALTERS, R.S.: *American and Soviet Aid. A Comparative Analysis*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1970.

WHITE, J.: *German Aid*, Londres, Routledge & Kegan, 1971.

The Politics of Foreign Aid, Londres, The Bodley Head, 1974.

WILKENS, A.: *Development Aid in the 1990s: Swedish Experience and Perspectives*, Estocolmo, Swedish International Development Authority, 1990.

WOODS, A.: *Development and National Interest: U.S Economic Assistance into the 21st Century*, Washington USAID, 1989.

ZORINA, I.: "La URSS, el Tercer Mundo y los conflictos regionales. Nuevos enfoques de la política exterior soviética hacia el Tercer Mundo antes y después de Afganistán", *Afers Internacionals*, nº 19, 1990, pp. 41-46.

8. Comunidad Europea: cooperación para el desarrollo
y relaciones con América Latina

AA.VV.: *Europa-América Latina. El desafío de la cooperación*, Madrid, ed. Pablo Iglesias, 1988.

ABARCA, P. y CADARSO, M.: "Las relaciones de la Comunidad Económica Europea con América Latina y la adhesión española a la Comunidad", *Revista de Instituciones Europeas (RIE)*, Vol. 7, nº 2, 1980, pp. 649-659.

ALDECOA, F. y NAJERA, A.: "España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina", *Afers Internacionals*, nº 10, 1986, pp. 121-126.

ALONSO, J.A. y DONOSO, V.: *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones latinoamericanas*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1983.

ASHOFFF, G.: *La cooperación al desarrollo entre la Comunidad Europea y América Latina: experiencias y perspectivas*, Madrid, IRELA, documento de trabajo nº 16, 1989.

BRUYAS, J.: *Le Tiers Monde et la CEE*, París, Berger Levrault, 1978.

DAVERI, F.: "Le politiche di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea", en VIESTI, G.: *Tra cooperazione e competizioni. Le relazioni economiche della Comunità Europea con ei paesi in via de sviluppo*, Milán, Il Mulino, 1991, pp. 195-230.

EDWARDS, G. (ed.): *Europe's Global Limits: the E.C and Inter-regional Cooperation*, Londres, Francis Pinter, 1990.

GRABENDORFF, W.: "Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones", *Integración Latinoamericana* nº 144, abril de 1989.

GRABENDORFF, W. y RUSSELL, R.: "European and South American Perspectives", en POPE ATKINS, G. (ed.): *South America in the 1990s*, Boulder, Westview Press, 1990.

GRANDA, G., MATE, V. y MORENO, M.: *La cooperación entre América Latina y Europa*, Madrid, CEDEAL, 1988.

GRANDA, G. y GARCIA y GARCIA SANCHEZ-BLANCO, J.L.: "La cooperación para el desarrollo de las Comunidades Europeas y sus relaciones con América Latina: un reto para España", *REI*, Vol. 5, nº 2, abril-junio de 1984, pp. 443-458.

JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES: "Europe 1992 and the Developing Countries: An Overview", Número monográfico de *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIX, nº 2, diciembre de 1990.

JULIENNE, H.: *Cooperación económica entre la CE y América Latina: posibilidades y opciones*, Madrid, IRELA, documento de trabajo nº 4, 1987.

KOK, J.: *Les systèmes de cofinancement dans la CE. Rapport du Groupe de Travail Cofinancement du Comité de Liaison des ONGD auprès la CE*, Bruselas, Comité de Liaison, 1990.

LERMAN ALPERSTEIN, A.: "Evolución histórica de las relaciones comerciales entre América Latina y la CEE", *Comercio Exterior* (México), Vol. 41, nº 2, febrero de 1991, pp. 177-185.

MARTIN, P.A.: *Cooperación de la Comunidad Europea en Centroamérica*, San Salvador, PREIS, 1990.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA-AGENCIA ESPAÑOLA PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL: *El vínculo Iberoamérica-CE. Planes, políticas y estrategias de desarrollo*, (8ª Conferencia de ministros y jefes de planificación de América Latina y el Caribe, Madrid, 22-26 de marzo de 1992), Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda-AECI, 1992.

MINSBURG, N.: "Relaciones comerciales CE-ALADI", *BICE*, 4-10 de noviembre de 1991, pp. 3523-3528.

MORAN, F.: "El papel de Europa en Centroamérica. La perspectiva de un socialista español", *Tiempo de Paz*, nº 7, otoño de 1985, pp. 76-96.

MUÑIZ DE URQUIZA, M.: "Relaciones Europa-América Latina a partir de la integración de España en la Comunidad Europea" en *Política y Sociedad*, nº 4, verano 1989, pp.41-50.

NAJERA, A.: "Europa-América Latina: un lento proceso de acercamiento", *REI* n° 2, abril-junio de 1986.

"Aproximación a las relaciones entre España y América Latina tras la adhesión de España a la CE. Las dificultades de una mediación", *Política y Sociedad*, n° 4, 1989, pp. 33-39.

NAJERA IBÁÑEZ, A. y MUÑIZ DE URQUIZA, M.: "El diálogo con el Grupo de Río y las nuevas orientaciones en el ámbito de la cooperación PVD/ALA: ¿Un nuevo rumbo en las relaciones de la Comunidad con América Latina?", *RJE*, n° 3 septiembre-diciembre de 1992, pp. 827-854.

ROSENZWEIG, G.: "España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina", IRELA, documento de trabajo n° 8, 1987.

SOTILLO LORENZO, J.A.: *La ayuda alimentaria de la Comunidad Europea: una nueva estrategia de la política comunitaria de la cooperación para el desarrollo*, Tesis Doctoral leída en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, 1990.

"Comunidad Europea-América Latina: límites y posibilidades de las relaciones eurolatinoamericanas", *Sistema* 107, marzo de 1992, pp. 21-34.

TANNER, F.: *From Europe to Central America: Regional Cooperation and Peace Processes*, IRELA, Working Paper n° 15, 1989.

VAN KLAVEREN, A.: "Las relaciones entre la Europa Occidental y América Latina: alcance y límites a un proceso de consolidación", *Síntesis* n° 4, enero-abril de 1988.

"Las relaciones europeo-latinoamericanas: entre la ilusión y el realismo". Séminaire d'été: *Les relations entre la Communauté Européenne et l'Amérique Latine dans les années 1990*, Bruselas 22-31 de julio de 1991, Mimeo.

"Las políticas latinoamericanas hacia Europa. Los desafíos pendientes", *América Latina hoy*, n° 4, julio de 1992, pp. 7-15.

VIGNES, D.: "Communautés Européennes et pays en développement", *RCADI*, Vol. 210, 1988 (III), pp. 229-400.

VIESTI, G. (ed.): *Tra cooperazione e competizione. Le relazioni economiche della Comunità Europea con ei paesi in via di sviluppo*, Milán, Il Mulino, 1991.

9. Organizaciones No Gubernamentales

AA.VV.: *Desarrollo organizativo en el Tercer Mundo*, Madrid, Cruz Roja Española, 1988.

ARAHUETES, A. y GAMO, A.: *Aproximación a la realidad de las ONG's en España*, Madrid, CEDEAL, 1989.

ARMENGOL, I.: "Las ONGs de desarrollo en España. Los sistemas de financiación", tesina de licenciatura dirigida por R. Grasa, Universidad de Barcelona, 1990, mimeo.

BETTATI, M. y DUPUY, P.M.: *Les ONG et le droit international*, París, Economica, 1986.

COORDINADORA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: *ONGD. Directorio-Anuario 1990*, Madrid, Coordinadora de ONGD, 1992.

Memoria de actividades 1991, Madrid, Coordinadora de ONGD, 1992.

GORMAN, R.: *Private Voluntary Organizations as Agents of Development*, Boulder, Westview Press, 1984.

GRANDA, G., GUZMAN, G. y RAMA, R.: *Nuevas formas de cooperación para España. El potencial de las organizaciones no gubernamentales y de las empresas*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1987.

GRANELL, F.: "Las organizaciones no gubernamentales y el desarrollo. La experiencia de la CE", *ICE*, nº 702, febrero de 1992, pp. 121-128.

GUEDAN, M.: *Las ONGs en la perspectiva de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1990.

LE MAGADOUX, A. y ROCA, D.: *Las ONG y la cooperación para el desarrollo*, Madrid, Cruz Roja Española, 1989.

LUTZ, O.: "Les ONGD des pays de la CEE et la coopération au développement", *Cahiers CERCAL*, nº 1, janvier 1991.

MAGRINÀ, L.: "Las ONGD españolas y América Latina", VV.AA.: *Nuevos conceptos de seguridad y América Latina*, Zaragoza, Centro Pignatelli/Seminario de Investigación para la Paz, 1992, pp. 213-220.

MATE DE CASTRO, V.: "Posibilidades de la cooperación y ayuda al desarrollo de la Comunidad Europea y de las Organizaciones No Gubernamentales Europeas frente a las demandas de los países subdesarrollados", 2 Vol., Madrid, Cruz Roja Española-Universidad Complutense, (mimeo).

MILLWOOD, D.: *Good Aid: a Study of Quality Small Projects*, Estocolmo, Swedish Institute, 1985.

MULLER, J.D.: *Les ONG ambiguës: aide aux Etats, aides aux populations?*, París, L'Harmattan, 1989.

OCDE: *Répertoire des organisations non-gouvernementales des pays membres de l'OCDE actives dans le domaine de la coopérations pour le développement*, París, OCDE, 1981.

The partenaires dans l'action pour le développement. Les organisations non gouvernementales, París, OCDE, 1988.

PEREZ GONZALEZ, M.: "Las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la organización internacional", *REDI*, Vol. XXIX, nº 2-3, 1976, pp. 299-325.

RIBERA i PINYOL, J.: "Las Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo (ONGD) en España", *Anuario Internacional CIDOB 1991. Cambios y actores en la realidad internacional 1991, algunas claves para interpretarlos*, Barcelona, CIDOB, 1992, pp. 67-72.

SMITH, B.: *More than Altruism: the Politics of Private Foreign Aid*, New Jersey, Princeton University Press, 1990.

SOBRINO HEREDIA, J.M.: "La determinación de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales: contribución del Consejo de Europa", *REDI*, Vol. XLII, nº 1, 1990, pp. 101-123.

THEUNIS, S. (ed.): *Non Governmental Development Organizations of Developing Countries: and the South Smiles*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992.

10. España

10.1. Marco jurídico de la política exterior

AA.VV.: *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990.

Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 1990.

APARICIO, M.A.: *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, Ariel, 1989.

ARAGON REYES, M.: *Dos estudios sobre la Monarquía Parlamentaria en la Constitución Española*, Madrid, Cívitas, 1990.

ARAGON REYES, M.: "La Monarquía parlamentaria" en PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E.: *La Constitución española de 1978*, Madrid, Cívitas, reimpresión de la 2ª edición, 1988, pp. 425-474.

ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L., con la colaboración de ESPIN, E. y GARCIA MORILLO, J.: *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, 1982, pp. 27-42.

FERNANDEZ FONTECHA, M. y PEREZ DE ARMIÑAN, A.: *La Monarquía y la Constitución*, Madrid, Cívitas, 1987.

GALINSOGA JORDA, A., BLANC ALTEMIR, A. y NOVELL FABREGAT, A.: "La autonomía local en el marco jurídico internacional europeo", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 237, enero-marzo de 1988, pp. 881-9923.

JAUREGUI, G.: "Estatuto de autonomía del País Vasco y relaciones internacionales", *Revista de Estudios Políticos*, nº 46-47, 1985, pp. 455-474.

JAUREGUI, G.: *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989.

PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", VV.AA.: *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, VI Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, junio de 1981, Santiago de Compostela, 1982, pp. 15-88.

PEREZ GONZALEZ, M.: "Comunidades Autónomas y Relaciones Internacionales: reflexiones sobre el caso gallego", *REI* Vol. 6, nº 3, julio-septiembre de 1985, pp. 655-663.

POMED SANCHEZ, L.A.: "La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional", *Revista de la Administración Pública*, nº 123, septiembre-diciembre de 1990, pp. 211-257.

REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984.

RODRIGUEZ CARRION, A.: "Regulación de la actividad internacional del Estado", *Revista de Derecho Político*, nº 15, 1982, pp. 95-118.

SOLIS GRAGERA, T.: "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", *Documentación administrativa* nº 205, 1985, pp. 91-118.

TORRES DEL MORAL, J.: *Principios de Derecho Constitucional español*, Madrid, Atomo ed., 1988, (2ª ed.), pp.27-51.

10.2. Política exterior

AA.VV.: *Spain and the United States. A Conference to Analyze New Perspectives within the Western Community*, Medford (Mass.), The Fletcher School of Law and Diplomacy, 1983.

ALDECOA, F.: "Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales", *REI*, Vol.4, nº 1, 1983, pp. 39-70

"La política exterior de España en perspectiva histórica: 1945-84. De la autocracia al Estado de Derecho" en *Sistema*, nº 63, octubre de 1984, pp. 111-131.

"Una aproximación a la política exterior de la España democrática: el primer lustro constitucional (1978-1983)" en *Pensamiento jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor del Profesor D. Antonio Truyol Serra*, Vol. I. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales/Universidad Complutense, 1986.

"Las constantes de la política exterior española" en *Política y Sociedad*, nº 2, 1989, pp. 61-78.

ALDECOA, F. y ARENAL, C.: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986.

ALONSO ZALDIVAR, C. CASTELLS, M. y otros: *España fin de siglo*, Madrid, Alianza, 1992.

AREILZA, J.M.: *Memorias exteriores (1947-1964)*, Barcelona, Planeta, 1984.

ARENAL, C.: "Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio" en VIDAL-BENEYTO, J. (ed.): *España a debate. I. La política* (coord. F.J. BOBILLO). Madrid, Tecnos, 1991, pp. 45-65.

"La posición exterior de España", en COTARELO, R. (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1992, pp. 389-428.

ARENAL, C. y SOTILLO, J.A.: "Relaciones exteriores de España 1989", en *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona, CIDOB, 1990, pp. 13-29.

ARMERO, J.M.: *Autonomías y política exterior*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1983.

Política exterior de España en democracia, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

BARBE, E.: *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia, 1985.

BOLETIN DE INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA: "El comercio exterior en 1988. Distribución geográfica", *Boletín de Información Comercial Española (BICE)*, nº 2176, 27 de marzo-2 de abril de 1989.

CAÑADAS NOUVILLAS, G.: *El contexto exterior*, en FRAGA IRIBARNE, M., VELARDE FUERTES, M. y DEL CAMPO, S.: *La España de los años 70.III. El Estado y la Política*, Madrid, Ed. Moneda y Crédito, 1974.

CORTADA, J.W.: *Spain at the Twentieth Century. Essays on the Spanish Diplomacy: 1898-1978*, Londres, Aldwych, 1980.

CORDERO TORRES, J.M.: *La descolonización. Un criterio hispánico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967, (2ª ed.).

COVERDALE, J.: *The Political Transformation of Spain after Franco*, Nueva York, Praeger, 1979.

CUADRA, P.A.: "Política internacional y política universal de España", *Revista de Estudios Políticos (REP)*, mayo-junio de 1943, pp. 161-166.

DAGUZAN, J.F.: "La politique extérieure du franquisme 1944-1976", *Melanges de la Casa de Velazquez*, Tome XXIV (1988), pp. 255-276.

DELGADO GOMEZ-ESCALONILLA, L.: *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica 1939-1953*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1988.

DELGADO GOMEZ-ESCALONILLA, L.: *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992.

ESPADAS BURGOS, M.: *Franquismo y política exterior*, Madrid, Rialp, 1988.

GARCIA i SEGURA, C.: "La política exterior del PSOE durant la transició política espanyola. 1. De la clandestinitat a la Constitució (1974-1978)", *Affers Internacionals*, nº 7, otoño-invierno de 1985, pp. 47-66.

"La política exterior del PSOE durant la transició política espanyola (2)", *Affers Internacionals* nº 8, primavera de 1986, pp.63-74.

"La política exterior del PSOE durant la transició política espanyola (3)", *Affers Internacionals* nº 9, verano-otoño de 1986, pp. 43-61.

GARCIA VALDECASAS, A.: "Relaciones culturales y política exterior", *REP* nº 4, 1941, pp. 517-529.

HALSTEAD, Ch. R.: "Spanish Foreign Policy 1936-1978", en CORTADA, J.W.: *Spain in the Twentieth Century World*, Westport, Greenwood Press, 1980.

MARTINEZ LILLO, P.A.: "La política europea del ministro Fernando María Castiella", *Revista del Movimiento Europeo*, nº 11-12, otoño 1985, pp. 7-12.

MENENDEZ DEL VALLE, E.: *Política exterior y transición democrática en España*. En TEZANOS, J.F., COTARELO, R. y DE BLAS, A. (eds.): *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989, pp. 715-755.

MESA, R.: "La política exterior del Régimen", *Cuadernos para el Diálogo* nº 147, diciembre de 1975, pp. 35-41.

"La política exterior en la España democrática", *REI*, Vol. 3, nº 1, enero-marzo de 1982, pp. 7-67.

Democracia y política exterior en España, Madrid, Eudema, col. Actualidad, 1988.

"La posición internacional de España", *Ideas'92*, nº 4, primavera de 1989, pp. 59-70.

"La normalización exterior de España" en COTARELO, R. (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*, Madrid, CIS, 1992, pp. 137-168.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja Aguirre. Julio de 1976-diciembre de 1977*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1978.

MORALES LEZCANO, V.: *España, de pequeña potencia a potencia media*, Madrid, UNED, 1991.

MORAN, F.: *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, pág. 365.

"España y Francia", *Leviatán*, nº 4, verano de 1981, pp. 17-31.

MORATINOS, M.A.: "La política española y los cambios en el Magreb", en LOPEZ GARCIA, B.; MARTIN MUÑOZ, G. y LARRAMENDI, M.H.: *Elecciones, participación y transiciones políticas en el Norte de Africa*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, AEI, 1991, pp. 39-44.

MUÑOZ DE URQUIZA, M., NAJERA, A. y SOTILLO, J.A.: "La participación española en misiones internacionales de paz", *Tiempo de Paz*, nº 13, primavera de 1989, pp. 93-100.

POLLAK, B. y HUNTER, G.: *The Paradox of Spanish Foreign Policy. Spain's International Relations from Franco to Democracy*, Londres, Frances Pinter, 1987.

PORTERO, F.: *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*, Madrid, Aguilar-Maier, 1989.

SALISBURY, W.T. y THEBERGE, J.D. (eds.): *Spain in the 1970s. Economics, Social Structure, Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1976.

SANCHEZ GIJON, A.: "Ensayo sobre la política exterior española", *Colección de los Suplementos*, nº 20, Cuadernos para el Diálogo, Edicusa, 1971.

SUAREZ FERNANDEZ, L.: *La España de Franco*, Madrid, Fundación Francisco Franco, Ed. Azor, 1984.

TREVIÑO, M.L.: "La política exterior del gobierno socialista hacia Latinoamérica", *REI*, Vol.6, nº 1, enero-marzo de 1985, pp. 111-124.

VIÑAS, A.: "Autarquía y política exterior en el primer franquismo 1939-1959", *REI*, nº 1, 1980, pp. 61-

Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recortes de soberanía, Barcelona, Grijalbo, 1981.

Guerra, dinero y dictadura. Ayuda fascista y autarquía en la España de Franco, Barcelona, Grijalbo, 1984.

"Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España", *REI*, Vol. 5, nº 1, enero-marzo de 1984, pp. 73-101.

"Apertura exterior y modernización democrática", *Leviatán*, nº 26, invierno de 1986, pp. 57-69.

10.3. Relaciones con América Latina y cooperación
para el desarrollo

AA.VV.: *Iberoamérica: una comunidad*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica-V Centenario, 1989.

Iberoamérica. Encuentro en la democracia, Madrid, Cultura Hispánica, 1983.

ALBA, V.: "Spain and Latin America", en HOPKINS J.W. (ed.): *Latin America and Caribbean Contemporary Record*, Vol. I: 1981-82, Nueva York, Homes and Maier, 1983.

ALBURQUERQUE, F.: "La cooperación oficial de España al desarrollo". *Información Comercial Española (ICE)*, nº 702, febrero de 1992, pp. 144-159.

ALDECOA, F.: "Hacia una profundización en las relaciones políticas entre España y Centroamérica", en VV.AA.: *Las relaciones entre España y América Central (1976-1979)*, Barcelona, CIDOB/AIETI, 1989.

ALTAMIRA, R.: *España y el programa americanista*, Madrid, Ed. América, 1917.

ANGULO BARTUREN, C.: "La cooperación española en el marco de Esquipulas II", *Tiempo de Paz* nº 9, diciembre de 1987-enero de 1988, pp. 20-23.

ARENAL, C.: "Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España", *Leviatán* nº 39, primavera de 1990, pp. 33-48.

"La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea", *RIE*, Vol. 17, nº 2, pp. 329-366.

"El futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la política exterior de España", *América Latina hoy*, nº 4, julio de 1992, pp. 17-25.

ARENAL, C. y NAJERA, A.: *España-Iberoamérica: hacia la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989.

La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España, Madrid, CEDEAL, 1992.

BONILLA, H. (ed.): *El sistema colonial en la América Hispana*, Barcelona, Crítica, 1991.

CASERO, M.: *El Plan de Cooperación Integral. Seminario sobre Cooperación para el desarrollo en la prevención de conflictos bélicos*, Madrid, Cruz Roja Española, 1987, Informe técnico nº 6.

COMISION INTERMINISTERIAL DE COOPERACION INTERNACIONAL: *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). Previsiones para 1987, 1988, 1989, 1990 y 1991*, Madrid, SECIPI, varios años.

DELGADO GOMEZ-ESCALONILLA, L. y GONZALEZ CALLEJA, E.: "Identidad nacional y proyección trasatlántica: América Latina en clave española", *Nuova Revista Storica*, año LXXV, mayo-agosto de 1991, fascículo II, pp. 267-302.

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE: "L'Espagne et l'Amérique Latine. Les relations actuelles: pour une Communauté Ibéro-américaine des nations". *Problèmes Politiques et Sociaux*, nº 595.

ENRICH, S.: *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1989.

FEDERACION ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *La cooperación descentralizada al desarrollo en España. Estudio sobre la cooperación de las corporaciones locales y Comunidades Autónomas*, (2 Vol.), Madrid, FEMP, AECI Y CMRE, 1992.

FUENTE, E.: "Las relaciones económicas España-América Latina 1986", *Economistas*, nº 23, diciembre de 1986-enero de 1987, pp. 39-41.

GALVANI, V.: *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis de iberoamericanismo de España en el reinado de Juan Carlos I*. Madrid, CIPIE, col. Estudios Iberoamericanos, 1987.

GONZALEZ CALLEJA, E. y LIMON NEVADO, F.: *La hispanidad como instrumento de combate*, Madrid, CESIC, 1988.

GRANELL, F.: "La ayuda española a los países en desarrollo", *REI*, Vol. 1, nº 3, 1980, pp. 673-701.

GREÑO VELASCO, E.: "España y la integración iberoamericana", *Revista de Política Internacional (RPI)*, nº 157, mayo-junio de 1978, pp. 41-61.

GRUGEL, J.: "Spain's socialist government and Central American dilemmas", *International Affairs*, nº 63, otoño de 1987, pp. 603-615.

"Spanish Foreign Policy in the Caribbean", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, nº 50, June, 1991, pp. 135-153.

ICI-CEPAL: *Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica*, Madrid, Cultura Hispánica, 1982.

INFIESTA, J.M.: "Relaciones bilaterales entre México y España", *BICE* nº 2320, 6-12 de abril de 1992, pp. 1147-1148.

JIMENEZ, I.: *La ayuda de España al desarrollo*, Madrid, IEPALA, 1985.

JUAREZ, F.: *La cooperación internacional española*, Madrid, Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, junio de 1988.

LASAGNA BARRENA, M.: "Las relaciones chileno-españolas: 1982-1989. Del primer Gobierno Socialista español al ocaso de la dictadura chilena", *Afers Internacionals*, nº 22, 1991, pp. 131-143.

LISARRAGUE, S.: "Sentido de la hispanidad", *REP* mayo-junio de 1943, pp. 167-173.

LOPEZ BLANCO, P.: *Legislación básica de cooperación internacional*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, SECIPI, 1989.

LUNEAU, R. y BERTEN, I. (dir.): *Les rendez-vous de Saint-Domingue. Enjeux d'un anniversaire (1492-1992)*, París, Le Centurion, 1992.

MAEZTU, R.: *Defensa de la Hispanidad*, Madrid, Gráfica Universal, 1945 (4ª ed.).

MARAÑON, L.: *Cultura española y América hispana*, Madrid, Espasa-Calpe, 1984.

MARTIN ARTAJO, A.: *Hacia la Comunidad Hispánica de Naciones*, Madrid, Cultura Hispánica, 1956.

MARTIN PEREZ, P.A.: "Proyecto de cooperación municipal con la República de Paraguay", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 251, 1991, pp. 569-607.

MENENDEZ DEL VALLE, E.: "Socialismo democrático y cooperación internacional", *Sistema*, nº 52, enero de 1983, pp. 101-109.

MESA, R.: *La idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones: entre la historia y la utopía*, Madrid, CEDEAL, 1989.

MIRALPEIX i GUELL, M.A.: "La cooperación española con Centroamérica", *Afers Internacionals* nº 23-24, 1992, pp. 157-204.

MUJAL-LEON, E.: "Iberoamérica en la nueva política exterior española" en VV.AA.: *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los 80*, Madrid, Cultura Hispánica, 1986, pp. 135-.

NUÑEZ VILLAVEIRAN, R.: "Perspectiva actual del Banco Mundial y sus relaciones con España", *ICE*, agosto-septiembre de 1984, pp. 67-83.

PARDOS, J.L.: *La cooperación internacional: el caso español*, Madrid, s/ed., 1984.

PICO DE COAÑA, Y.: "Política exterior española hacia Iberoamérica", *América Latina y nuevos conceptos de seguridad*, Zaragoza, Centro Pignatelli/Seminario de Investigación para la Paz, 1992, pp. 190-199.

PIKE, F.B.: "Spanish-Latin American Relations: Two Centuries of Divergences and a New Beginning", en WIARDA, H.J.: *Iberian-Latin American Connection. Implications for U.S Foreign Policy*, Boulder, Westview Press, 1986, pp. 61-96.

PIÑOL RULL, J.: "Los condicionantes de la acción exterior de España respecto a Latinoamérica (1976-1991)", *Afers Internacionals* nº 23-24, 1992, pp. 7-16.

PRAT GARCIA, J.: "Historia y futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones", *Cuadernos Americanos* (México), mayo-junio de 1987.

ROSELL, J. y VILADOMIU, L.: "Venezuela: situación económica y comercio con España", *BICE* nº 2.314, 18-26 de febrero de 1992, pp. 601-615.

RUIZ ARBELOA, L.: "La Asistencia Oficial al Desarrollo en España", *ICE*, agosto-septiembre de 1984, pp. 113-120.

RUIZ LIGERO, A.: "Las relaciones económicas y comerciales con Iberoamérica", *ICE*, nº 538-239, junio-julio de 1978, pp. 162-171.

SAIZ BARBERA, J.: *España y la idea de hispanidad*, Madrid, Asociación Española de Lulianos, 1982.

SANAHUJA, J.A. (Coord.): *Juventud, desarrollo y cooperación*, Madrid, Cruz Roja Española, col. Documentos para el desarrollo, nº 3, 1990.

SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I.: *La Commowealth, la Communauté francesa y la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989, pág. 154.

SANGRONIZ, J.A.: *La expansión cultural de España en el extranjero y principalmente en Hispano-América*, Madrid, Ed. Hércules, 1926 (2ª ed.).

SEBASTIAN DE ERICE, F.: "Las inversiones directas españolas en Iberoamérica", *ICE*, nº 538-539, junio-julio de 1978, pp. 172-185.

SECIPI: *Convocatorias 1991. Organizaciones No Gubernamentales*, Madrid, SECIPI, 1992.

España y la cooperación descentralizada. El programa de subvenciones a ONGs, Madrid, SECIPI, 1991.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO VASCO: *Cooperación pública vasca para el desarrollo. Ayudas al Tercer Mundo*, Vitoria-Gasteiz. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1991.

SENADO (Comisión de Asuntos Exteriores): *Informe sobre Cooperación Internacional*, Madrid, Publicaciones del Senado, 1984.

VALENZUELA MARZO, F.: "Presente y futuro de la cooperación internacional al desarrollo en España", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1989, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1990.

"Rasgos de la política española de cooperación con América Latina", VV.AA.: *América Latina y nuevos conceptos de seguridad*, Zaragoza, Centro Pignatelli/Seminario de Investigación para la Paz, 1992, pp. 202-211.

VELASCO, L. DE: "Relaciones económicas y comerciales entre España e Iberoamérica" en VV.AA.: *Encuentro en la democracia*, Nadrid, Ed. Cultura Hispánica, 1986, pp. 73-95.

VILLALONGA VADELL, A.: "Las relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma de Catalunya y América Latina", *Afers Internacionals* nº 23-24, 1992, pp. 291-322.

WHITAKER, A.P.: "Spain and Latin America", en SALISBURY, W.T. y THEBERGE, J.D.: *Spain in the 1970s. Economics, Social Structure, Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1976, pp. 121-135.

WIARDA, H.J. (ed.): *The Iberian-Latin American Connection. Implications for U.S Foreign Policy*, Boulder, Westview Press, 1986.

YÁÑEZ BARNUEVO, L.: "El futuro de la cooperación internacional en España", *Desarrollo*, nº 1, 1986, pp. 63-67.

Lista de abreviaturas de las publicaciones periódicas citadas

American Journal of International Law, AJIL

Anuario Francés de Derecho Internacional, AFDI

Boletín de Información Comercial Española, BICE

Información Comercial Española, ICE

Netherland Journal of International Law, NJIL

Recueil de Courses de l'Academie de Droit International, RCADI

Revista de Estudios Internacionales, REI

Revista de Estudios Políticos, REP

Revista de Instituciones Europeas, RIE